



REVISTA DE DIREITO
SOCIOAMBIENTAL (UEG)



Universidade
Estadual de Goiás

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



Universidade Estadual de Goiás

Reitoria: Antônio Cruvinel Borges Neto

Decanato de Estudos de Pregrado: Raoni Ribeiro Guedes Fonseca Costa

Decano de Investigación y Posgrado: Claudio Stacheira

Decana de Extensión y Asuntos Estudiantiles: Sandra Máscimo da Costa e Silva

Campus Sur - Unidade Universitária de Morrinhos - Ciências Sociais Aplicadas

Coordenação de projetos y publicações: Elisabete Tomomi Kowata

Catalogación Internacional en Datos de Publicación (CIP)

Revista de Derecho Socioambiental (UEG) – v. 3, n. 2, 2025, ago. dic. 2025 – Morrinhos:
Universidade
Estado de Goiás, 2025.

Semestral

Publicación de la Unidade Universitária de Morrinhos – Ciências Sociais Aplicadas –
Universidade Estadual de Goiás.

ISSN 2965-3991 (*en línea*)

Idiomas: Português, Español, Inglés y Francés

1. Derecho

General Editor

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

Editores Adjuntos

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

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

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

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

Consejo Editorial

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

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

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

Prof. Dr. Emercio José Aponte Núñez (Universitat Oberta de Catalunya – Espanha/
Universidad de Notre Dame – EE. UU.)

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

Profa. Dra. Flávia Trentini (USP - SP)

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

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

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

Prof. Dr. Inan Sevinç (Universidad Bilgi de Estambul - Turquía)

Profa. Dra. Jinane Baroudy (Universidad de Tishreen – Siria)

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

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

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

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

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

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

Consejo Científico

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

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

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

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

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

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

Prof. Me. Frederico Augusto Malta Ribeiro (UNIMONTES - MG)
Prof. Dr. Guilherme Sampieri Santinho (UFMS - MS)
Profa. Mamá. Juliana Adono da Silva (UNIVAR - MT)
Prof. Me. Leonilson Rocha dos Santos (UnB - DF)
Profa. Mamá. Liliane Pereira de Amorim (UFPI)
Profa. Dra. Luciana de Souza Ramos (UNIP - AM)
Profa. Mamá. Maria Izabel de Melo Oliveira dos Santos (UNIALFA - GO)
Profa. Mamá. Marta Luiza Leszczynski Salib (FCR - RO)
Profa. Mamá. Nara Rúbia Rodrigues do Nascimento Silva (UNIFAN - GO)
Prof. Dr. Rabah Belaidi (UFG - GO)
Profa. Mamá. Renata Priscila Benevides de Sousa (UNAMA - PA)
Prof. Me. Rhanielly Pereira do Nascimento Pinto (UFSC - SC)
Prof. Me. Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (UNIEURO - DF)
Prof. Dr. Thiago Lopes Matsushita (FADISP - SP)
Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado (UFG - GO)
Prof. Dr. Wilson de Jesús Beserra de Almeida (UNIALFA - GO)

Revisores

Prof. Me. Daniel Gonçalves de Oliveira (UnB - DF)
Prof. Dr. Guilherme Martins Teixeira Borges (UNIGOIÁS - GO)
Prof. Dr. Humberto César Machado (PUC - GO)
Prof. Me. Dyellber Fernando de Oliveira Araújo (UNIFAN - GO)
Prof. Me. Gabriel Horacio Galvan (Universidad Nacional de Córdoba - Argentina)
Profa. Mi. Lorena Tôres de Arruda (PUC - SP)
Prof. Me. Marcos Cristiano dos Reis (UNIFAN - GO)
Profa. Mamá. Priscila Kavamura Guimarães de Moura (UnB - DF)
Profa. Mamá. Valquíria Duarte Vieira Rodrigues (UFG - GO)
Profa. Mamá. Vercilene Francisco Dias (UnB - DF)

Asistencia técnico-administrativa

Revisores generales

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

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

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

Revisores invitados

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

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

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

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

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

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

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

Asesores Administrativos

Amanda Mendes Pires Guerra (UEG)

Eduarda Victória de P. Oliveira (UEG)

Beatriz Carla Oliveira Lima (UEG)

Kédma Aparecida Vaz Soares (UEG)

Lília Paola Campos Barros (UEG)

Maria Eduarda Correia de Egipto (UEG)

Mariana Rezende Lopes (UEG)

Muriel Pereira Marques (UEG)

Rafael Gomes de Sousa (UEG)

Victória Borges Ribeiro da Silva (UEG)

Editor

Universidade Estadual de Goiás (UEG)

Centro de servicio al cliente

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

Editorial UEG - Rodovia BR-153, Km 99, Quadra Área, Bloco 3, planta baixa, Granja Barreiro do Meio, Anápolis – GO, CEP 75.132-903

Los derechos de publicación de esta revista pertenecen a la Universidad Estatal de Goiás.

Los textos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de sus autores. Está permitido citar parte de los artículos sin autorización previa siempre que se identifique la fuente.

Está prohibida la reproducción total de los artículos.

Revista de Derecho Socioambiental (UEG)

v. 3, n. 2, 2025, ago. dic. 2025 (*en línea*)

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



EDITORIAL

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: OBSTÁCULOS PARA APLAZAR EL FIN DEL MUNDO

Activistas, investigadores y portadores de saberes tradicionales se reúnen, en este momento histórico, para pensar estrategias que permitan aplazar el fin del mundo, siguiendo el paradigma y la praxis propuestos por Ailton Krenak. En sus escritos más recientes, el autor ofrece reflexiones sobre cómo enfrentar las nociones de “progreso” y “desarrollo” que, cada vez con mayor intensidad, conducen a la humanidad hacia el colapso.

Este editorial propone una reflexión sobre los resultados producidos por los conflictos socioambientales en Brasil y sobre cómo sus consecuencias, profundamente dañinas, dificultan el aplazamiento del fin del mundo.

Los conflictos socioambientales en Brasil reflejan ampliamente la estructura histórica de desigualdad del país, en la cual la tierra se ha convertido en el eje central de las disputas de poder. La complejidad de estos conflictos reside en el choque entre dos concepciones opuestas de la tierra: una que la entiende como un bien esencial para la vida y otra que la reduce a una mercancía al servicio del capital.

De esta divergencia de perspectivas sobre el significado de tierra y territorio surge la tensión entre distintas territorialidades y, en consecuencia, la intersección entre conflictos agrarios, sociales y ambientales. En este contexto, el acaparamiento de tierras, la concentración fundiaria, la expansión del agronegocio, las actividades mineras depredadoras y otros modelos extractivos avanzan sobre territorios tradicionales y rurales.

En Torto Arado (2019, p. 262), una narrativa que demuestra cómo el arte imita a la vida, se encuentra un pasaje que aquí se toma prestado: “Sobre la tierra, siempre vivirá el más fuerte”. Esta afirmación adquiere un significado renovado cuando observamos que, pese al avance descontrolado del capital, persiste la resistencia de quienes comprenden que la relación con la tierra y el territorio tiene mucho más que ver con el “involucramiento” que con el “desarrollo”, como lo enseñan las luchas y resistencias de Nego Bispo y Maria Sueli.

Para los sujetos colectivos del campo —entre ellos los pueblos indígenas, las comunidades quilombolas, las comunidades tradicionales y el campesinado— la tierra es mucho más que un medio



de producción: constituye la base de la identidad, la cultura y la subsistencia. Es en la tierra donde se construyen las comunidades, se reproducen las costumbres y se garantiza el sustento, forjando un profundo sentido de pertenencia.

En contraste con esta perspectiva, la historia brasileña consolidó la tierra como una mercancía del capital. El proceso de individualización de la tierra y su transformación en propiedad privada fue formalmente legalizado mediante la Ley de Tierras de 1850. Al supeditar el derecho de propiedad al poder adquisitivo, dicha ley restringió el acceso a la tierra e institucionalizó la concentración fundiaria.

¿Cómo podrían los sujetos del campo, cuyas identidades están profundamente entrelazadas con la tierra, competir con quienes concentran el poder económico? El capitalismo, al reforzar continuamente el poder de compra, convierte esta situación en un ciclo ascendente, en el cual quienes poseen más capital adquieren inevitablemente más tierras. Por ello, la concentración fundiaria constituye uno de los impactos más significativos de la expansión del agronegocio.

Los datos del Censo Agropecuario del IBGE de 2017 ilustran la gravedad de esta crisis fundiaria: los grandes establecimientos agrícolas (con más de 1.000 hectáreas) controlan el 47,5% de la superficie rural, a pesar de representar solo el 1% del total de las propiedades. En contraste, los pequeños establecimientos representan el 50,2% de las propiedades, pero ocupan apenas el 2,3% del área total del país.

La lógica de adquisición y concentración de tierras trasciende la desigualdad social y provoca profundas alteraciones en los ecosistemas. La destinación de extensas áreas a la producción de commodities rentables ignora las funciones ecológicas y sociales de la tierra. Los indicadores ambientales son alarmantes: la deforestación ya se aproxima al 20% de la selva amazónica original. En la Mata Atlántica, solo permanece el 12%, mientras que biomas como el Cerrado (51%) y el Pampa (46%) también experimentan una rápida conversión. La mayor parte de la expansión reciente de la deforestación se concentra en el Cerrado y la Amazonía, impulsada por un modelo productivo que depende de la tala del bosque para expandirse.

La disputa por este bien esencial, sumada a la imposición de la lógica del capital, genera una violencia estructural persistente. La Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) registró un total de 50.950 conflictos en el campo en Brasil entre 1985 y 2023.



La mayoría de estos conflictos (80,8%, es decir, 41.109 casos) corresponden a disputas por la tierra. Es fundamental destacar el origen de esta violencia: el 79,4% de los conflictos rurales provino de acciones de agentes hegemónicos —tanto públicos como privados— y la mayor parte de la violencia (60,9% del total) se dirigió contra la ocupación y la posesión de tierras por parte de los pueblos tradicionales.

Además de la violencia vinculada a la tierra, se registran conflictos laborales significativos (10,09% del total), siendo el trabajo esclavo responsable de 4.332 casos y afectando a más de 191.000 trabajadores sometidos a condiciones análogas a la esclavitud. La serie histórica revela un aumento generalizado de los conflictos rurales, que crecieron un 444% entre 1985 y 2023, con más del 50% de los municipios brasileños registrando algún tipo de enfrentamiento.

La cuestión agraria en Brasil va más allá de la redistribución de tierras. Es necesario reflexionar sobre cómo garantizar que este bien esencial —intrínsecamente ligado a las identidades de los pueblos originarios, las comunidades tradicionales y el campesinado— deje de estar subordinado a la lógica concentradora del capital. ¿Qué estrategias pueden adoptarse para frenar el avance del capital, impedir la invasión de los territorios tradicionales y aplazar el fin del mundo?

En este sentido, el reconocimiento del derecho a la tierra para campesinos, pueblos indígenas y comunidades tradicionales surge como una de las principales reivindicaciones y estrategias para contener la expansión del capital y garantizar la protección territorial y ambiental. La regularización fundiaria constituye el acto jurídico mediante el cual se materializa el reconocimiento constitucional del derecho a la tierra y al territorio. No obstante, asegurar este derecho ha sido un desafío persistente, dando lugar a conflictos socioambientales recurrentes que exponen a estas poblaciones y a sus territorios a una constante inseguridad jurídica y a riesgos para su integridad física.

Puede afirmarse, por tanto, que la protección del territorio es inseparable de la garantía del derecho a la tierra, a la identidad y a la cultura de pueblos que, a lo largo de siglos, han desarrollado tecnologías ancestrales de manejo y conservación territorial.

Garantizar los territorios mediante la regularización fundiaria no es solo una medida de justicia social, sino también una estrategia para promover la sostenibilidad y reducir los conflictos socioambientales. Dado que los pueblos y comunidades tradicionales son históricamente reconocidos como los principales agentes de preservación de la naturaleza, la demarcación y titulación de sus



tierras se configura como una acción esencial para el futuro de la humanidad, funcionando como un aplazamiento del “fin del mundo”.

Es urgente que Brasil avance en la comprensión y garantía de la justicia socioambiental y territorial. Ello implica el reconocimiento y la protección efectiva de los territorios de vida de los pueblos del campo, la contención del agronegocio y de la minería depredadora, así como la superación de la herencia histórica de la Ley de Tierras de 1850, que legitimó la violencia y la destrucción ambiental a través del poder adquisitivo. Solo así la tierra dejará de ser un campo de batalla y volverá a ser una fuente de vida para todos.

Goiânia, 12 dezembro de 2025.

Giovana Nobre Carvalho

Liliane Pereira de Amorim

Karla Karoline Rodrigues Silva

Isabel Christina Gonçalves Oliveira



TERRITORIO, ORGANIZACIÓN Y PODER: NUEVOS PARADIGMAS SOBRE EL PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN¹

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

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

**CAIO TÁCITO RODRIGUES PEREIRA²
LORENA VERAS MENDES³**

RESUMEN

Este artículo analiza las principales corrientes teóricas de la Antropología sobre la organización territorial de los pueblos indígenas, articulando el debate entre territorialidad y territorialización con la efectivización de los derechos humanos fundamentales. Partiendo del contraste entre los enfoques culturalistas de la territorialidad - de carácter más estático y ahistórico - y las perspectivas procesales de la territorialización - que enfatizan dimensiones históricas, políticas y relacionales -, el trabajo demuestra cómo esta transición paradigmática impacta directamente en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas. A través de una revisión bibliográfica que abarca desde los aportes clásicos de Boas, Mauss y Hall hasta los debates contemporáneos de Oliveira, Ferreira, Barbosa da Silva y Mura, se argumenta que la adopción del concepto de territorialización no solo ofrece un marco analítico más adecuado para comprender las dinámicas

Cómo citar este artículo:

PEREIRA, Caio Tácito
Rodrigues; MENDES,
Lorena Veras.
Territorio, organización
y poder: nuevos
paradigmas sobre el
proceso de
territorialización.
**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 01-18.

Fecha de presentación:
13/10/2025

Fecha de aprobación:
10/12/2025

¹ Este artículo es el resultado de debates iniciados en el marco del GT 6 – Tiempo y Pueblos Nativos, celebrados durante los Días de Antropología John Monteiro 2025. Un desarrollo preliminar de este debate puede encontrarse en los anales del congreso, cuyo título de trabajo fue: *Pluralismo jurídico y temporalidades indígenas: repensando la "ocupación tradicional" desde la perspectiva del concepto de cultura y el proceso de territorialización*.

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

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

territoriales indígenas, sino que también fundamenta la implementación de políticas públicas alineadas con el Convenio 169 de la OIT y con los derechos humanos de los pueblos originarios. El artículo se estructura en tres ejes principales: la crítica al determinismo culturalista, el surgimiento del paradigma procesual y las implicaciones para la efectivización de los derechos humanos en el contexto de las luchas por el territorio.

Palabras-clave: Derechos de los pueblos; Derechos; Humanos; Territorialidad; Territorialización.

RESUMO

Este artigo analisa as principais correntes teóricas da Antropologia sobre a organização territorial dos povos indígenas, articulando o debate entre territorialidade e territorialização com a efetivação de direitos humanos fundamentais. Partindo do contraste entre as abordagens culturalistas da territorialidade - de caráter mais estático e a-histórico - e as perspectivas processuais da territorialização - que enfatizam dimensões históricas, políticas e relacionais -, o trabalho demonstra como esta transição paradigmática impacta diretamente o reconhecimento de direitos territoriais indígenas. Através de revisão bibliográfica que abrange desde contribuições clássicas de Boas, Mauss e Hall até os debates contemporâneos de Oliveira, Ferreira, Barbosa da Silva e Mura, argumenta-se que a adoção do conceito de territorialização oferece não apenas um quadro analítico mais adequado para compreender as dinâmicas territoriais indígenas, mas também fundamenta a implementação de políticas públicas alinhadas com a Convenção 169 da OIT e com os direitos humanos dos povos originários. O artigo estrutura-se em três eixos principais: a crítica ao determinismo culturalista, a emergência do paradigma processual e os desdobramentos para a efetivação de direitos humanos no contexto das lutas por território.

Palavras-chave: Direito dos povos indígenas; Direitos Humanos; Territorialidade; Territorialização.

ABSTRACT

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

Keywords: Human Rights.; Indigenous peoples' rights; Territoriality; Territorialization.

INTRODUCCIÓN

La organización territorial de las poblaciones indígenas es un asunto notoriamente complejo en el campo antropológico, cuya relevancia trasciende la esfera académica para alcanzar los ámbitos legal y político de garantizar los derechos humanos fundamentales. Guiada por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a los territorios que tradicionalmente ocupan—, esta discusión revela la profunda interconexión entre las concepciones teóricas del espacio y la realización de los derechos colectivos.

Dentro del ámbito de la teoría antropológica, destacan dos perspectivas analíticas principales para abordar esta cuestión: una basada en el concepto de "territorialidad" y otra en el concepto de "territorialización". La primera, de una matriz culturalista y estructuralista, tiende a analizar el territorio como una proyección de sistemas culturales y simbólicos, minimizando a menudo los conflictos históricos y las formas de dominación colonial. La segunda, que ha ganado fuerza en los estudios antropológicos brasileños, entiende la formación territorial como un proceso histórico, político y socialmente constituido, marcado por relaciones de poder, flujos culturales y adaptaciones a contextos específicos.

La relevancia actual de este debate se manifiesta en la evidente disonancia entre las categorías jurídicas estatales – que a menudo presuponen territorialidades fijas y delimitadoras – y las realidades empíricas de las dinámicas territoriales indígenas, notablemente fluidas y procesales, especialmente en contextos poscoloniales como el noreste brasileño y las zonas fronterizas agrícolas. Esta disyunción crea serios obstáculos para la plena realización de los derechos humanos de estas poblaciones, especialmente en lo que respecta al derecho al territorio como condición para la reproducción física y cultural. El objetivo principal de este artículo es analizar críticamente estas dos perspectivas, demostrando cómo la transición del paradigma de la territorialidad al de la territorialización no solo representa un avance teórico, sino que es una herramienta esencial para la correcta comprensión e implementación de los derechos territoriales indígenas como derechos humanos fundamentales. Para desarrollar este debate, la obra se estructura en tres secciones principales: primero, explora el concepto de *territorialidad* desde sus raíces culturalistas en Boas y Hall y desde la perspectiva morfológica de Mauss; luego, entra en el paradigma de la territorialización a través de las contribuciones de João Pacheco de Oliveira, Andrey Cordeiro Ferreira, Alexandra Barbosa da Silva y Fabio Mura; finalmente, En sus consideraciones finales, reflexiona sobre las consecuencias de este debate para las políticas de reconocimiento territorial y la realización de los derechos humanos.

A través de este camino, se argumenta que la adopción de una perspectiva procedimental e histórica de la territorialización no solo ofrece un marco analítico más adecuado para comprender las complejas dinámicas territoriales indígenas, sino que también proporciona subsidios teóricos fundamentales para la construcción de marcos legales y políticos más sensibles a las realidades de estos pueblos y, por tanto, más eficaces en la garantía de sus derechos humanos fundamentales.

1. EL CONCEPTO DE TERRITORIALIDAD: PERSPECTIVAS CLÁSICAS Y SUS LÍMITES

1.1 La perspectiva culturalista y sus contradicciones

El enfoque territorialista⁴ encuentra su principal adhesión entre antropólogos de influencia culturalista o estructuralista. Esta perspectiva analiza cómo un grupo proyecta su sistema cultural y simbólico en el espacio ocupado, tendiendo a minimizar la relevancia de los conflictos históricos y las formas de dominación colonial. En este marco, la organización territorial se entiende como una derivación directa de cómo las personas piensan y se comportan en el espacio, privilegiando las dimensiones cognitivas y simbólicas en detrimento de las relaciones de poder y los procesos históricos. Según Morin (2010), el enfoque territorialista surgió como una crítica a las corrientes del determinismo ambiental, entonces populares en geografía y biología en los siglos XIX y XX. El determinismo ambiental, definido por el autor como una ideología de dominación, atribuía la capacidad intelectual y organizativa de un grupo a factores climáticos, legitimando así las jerarquías raciales y los proyectos coloniales. Fue de Franz Boas, considerado el padre del culturalismo, de donde esta lógica comenzó a deconstruirse. Boas postuló que fueron las decisiones culturales de individuos o grupos las que determinaron su organización, una perspectiva que él denominó "posibilismo histórico" (Moran, 2010, p. 55), donde el entorno ofrecía posibilidades, pero no determinaba las elecciones culturales. Sin embargo, Morin (2010) señala que el propio Boas incurrió en un tipo de determinismo cultural, al negar la posibilidad de innovación y adaptación práctica de un grupo a nuevos entornos, atribuyendo la persistencia de las costumbres a la "inercia cultural". Esta

⁴ Boas y Marcel Mauss no hablan directamente de territorialidad, pero influyeron enormemente en su formulación. Intentaremos en el transcurso de este tema defender nuestro punto de vista. Vemos a antropólogos como Edward Hall (1977) como una perspectiva ligeramente diferente a la que enumeraremos en este tema; su concepto de territorialidad se define en formas de comportamiento y comunicación que dan lugar a organizaciones sociales específicas: '(...) está en la naturaleza de los animales, incluido el hombre, presentar el comportamiento que llamamos territorialidad. Al hacerlo, utilizan sus sentidos para distinguir entre un espacio, o distancia, y otro. La distancia específica elegida depende de la transacción; la relación de los individuos en interacción, cómo se sienten y lo que están haciendo.' (p.115).

concepción implicaba una visión estática de las culturas, donde los cambios se veían como pérdida o contaminación, más que como procesos creativos de adaptación:

Boas y sus discípulos enfatizaron que las costumbres originadas en un hábitat podían perpetuarse por la 'inercia cultural' después de que un grupo se trasladara a un nuevo lugar donde la costumbre ya no encajaba. Como ejemplo, cita las caras y complicadas tiendas de los chukechee, un legado de la época en que habitaron permanentemente la costa (Moran, 2010, p. 56).

Esta parece ser la contradicción central del pensamiento boasiano: la tensión entre la posibilidad histórica y la "inercia cultural". Para Boas y sus discípulos, como Kroeber – quien desarrolló la teoría de lo superorgánico (Moran, 2010, p. 57) – la formación de grupos era de base fija, reproduciendo acciones basadas en una cultura mental, que solapaba la relación entre el hombre y el medio ambiente. La cultura se concibió como una entidad supraorgánica con su propia dinámica, independiente de los individuos que la experimentaban.

Según Edward Hall (1977, p. 115), la ecuación boasiana adquiere un nuevo elemento: la influencia del comportamiento público en la creación de espacios culturales de diferenciación grupal. Hall define la territorialidad como formas de comportamiento y comunicación que dan lugar a organizaciones sociales específicas, introduciendo una dimensión proxémica al análisis:

(...) es propio de los animales, incluido el hombre, mostrar el comportamiento que llamamos territorialidad. Al hacerlo, utilizan sus sentidos para distinguir entre un espacio, o distancia, y otro. La distancia específica elegida depende de la transacción; La relación entre las personas en interacción, cómo se sienten y qué están haciendo (Hall, 1977, p. 115).

Sin embargo, Hall aplica la misma noción ahistórica de Boas al clasificar identidades y naciones como realidades dadas e inmutables, naturalizando las diferencias culturales como si fueran esencias eternas:

(...) Existen obligaciones implícitas de tratar a los desconocidos de ciertas maneras prescritas. En consecuencia, encontramos cuatro categorías principales de relaciones (íntimas, personales, sociales y públicas) y las actividades y espacios asociados a ellas. En otras partes del mundo, las relaciones tienden a seguir otros modelos, como la familia/no familia común en España y Portugal y sus antiguas colonias, o el sistema de castas y parias de la India. Árabes y judíos también hacen distinciones radicales entre las personas con las que están emparentados y las demás. Mi trabajo con los árabes me lleva a pensar que emplean un sistema para la organización del espacio informal muy diferente de lo que he observado en Estados Unidos (Hall, 1977, p. 117).

Se postula, por tanto, que entre los culturalistas de la tradición boasiana, la territorialidad delimita la relación entre sujeto y hábitat de manera ahistórica, condicionándola a través de la 'cultura' como elemento central. También se observa que el enfoque es de naturaleza endoculturalista, lo que

dificulta analizar la organización territorial que considera la influencia de otros grupos étnicos en la misma región, los procesos de mestizaje o las relaciones interétnicas. La cultura se trata como un sistema cerrado, autosuficiente y autorreproductor, ignorando precisamente los flujos, préstamos y transformaciones que caracterizan las dinámicas culturales.

1.2 Morfología social y estacionalidad

Contemporáneo de Boas, pero con una perspectiva diferente, Marcel Mauss (2003) propone un nuevo concepto analítico para estudiar la interacción de los grupos humanos en el territorio: la "morfología social". En su *Ensayo sobre las variaciones estacionales de los esquimales*, Mauss (2003, p. 425) avanza en relación con el culturalismo al buscar comprender las bases materiales de la vida social, definiendo la morfología social como:

(...) la ciencia que estudia, no solo para describirla, sino también para explicarla, el sustrato material de las sociedades, es decir, la forma que muestran cuando se asientan en el suelo, el volumen y la densidad de la población, la forma en que se distribuye, así como el conjunto de cosas que sirven de base para la vida colectiva.

En el estudio de los esquimales, que compartían el mismo nicho ecológico que los athapascianos y algonquinos, Mauss encontró que sus formas de ocupación y producción en el territorio eran variables y determinadas por estaciones. La organización territorial de los esquimales se basaba en dos nociones fundamentales: la de la tribu y el establecimiento, que operaban en diferentes escalas y temporalidades.

(...)Tienen unidad lingüística junto con las fronteras con diferentes dialectos que las distinguen (...) otro criterio para distinguir la tribu es el nombre colectivo utilizado por todos sus miembros, cuya nomenclatura es, sin embargo, indeterminada. Las guerras entre tribus son otra forma de afirmación existencial y autosenntimiento, pero se conocen pocos eventos como estos (p. 248-250) (...) La tribu no constituye una unidad territorial, sólida y estable. La unidad territorial es más bien el establecimiento (un grupo de familias agrupadas y unidas por lazos especiales, que ocupan un hábitat por el que se distribuyen de forma desigual según la estación del año) (Mauss, 2010, p. 251).

El establecimiento tenía un nombre constante, fronteras fijas, un espacio definido para la caza y la pesca, así como unidad lingüística, lazos religiosos y tamaños variables. Era la unidad territorial concreta, mientras que la tribu representaba una unidad de identificación más amplia pero menos estable territorialmente. La tesis principal de Mauss es que, durante el invierno, había una concentración de familias esquimales, donde las distinciones entre tribu y asentamiento dejaban de aplicarse. Esta estrategia de agregación estacional, una adaptación a las variaciones ambientales,

demostró que la lógica de la ocupación no era fija, sino que respondía de forma pragmática a las condiciones ecológicas. De este modo, los esquimales concibieron su organización territorial a través de dos estructuras sociales distintas (verano e invierno), mostrando una notable plasticidad organizativa. A pesar de esta importante contribución sobre la variabilidad y la adaptación, el análisis de Mauss también presenta limitaciones, ya que no incorpora suficientemente dimensiones históricas y políticas en las transformaciones territoriales, tratando las variaciones principalmente como respuestas ecológicas en lugar de resultados de relaciones de poder y procesos históricos a largo plazo

1.3 Limitaciones del paradigma de territorialidad

Los enfoques basados en el concepto de territorialidad, tanto en su versión culturalista como morfológicas, comparten importantes limitaciones para comprender las dinámicas territoriales indígenas contemporáneas. En primer lugar, tienden a tratar las culturas como sistemas cerrados y autosuficientes, descuidando los procesos históricos de contacto, mestizaje y transformación. Segundo, operan con una noción esencialista de identidad étnica, asumiendo que los grupos culturales son unidades discretas y bien definidas. Finalmente, subestiman el papel del Estado, las relaciones de poder y los procesos económicos más amplios en la configuración de los territorios.

Estas limitaciones se vuelven especialmente problemáticas cuando se aplican a contextos poscoloniales como Brasil, donde los pueblos indígenas han experimentado siglos de contacto, violencia, desplazamiento forzado e incorporación subalterna a las economías regionales. Es precisamente para superar estas limitaciones que surge el paradigma de la territorialización en la antropología brasileña.

2. EL PARADIGMA DE LA TERRITORIALIZACIÓN: PROCESOS HISTÓRICOS Y RELACIONES DE PODER

2.1 El giro procedimental y la crítica al concepto de territorialidad

João Pacheco de Oliveira (1998) representa un punto de inflexión en los estudios sobre la organización territorial indígena en Brasil. Su trabajo sobre los pueblos indígenas del noreste brasileño introduce la categoría de "situación colonial" como clave analítica para comprender la dinámica territorial, rompiendo con perspectivas esencialistas que hasta entonces predominaban en la antropología y el indigenismo oficial. Su obra representó un cambio de paradigma en los estudios antropológicos en Brasil, que tendían a esencializar a los grupos étnicos y sus formas de ocupación

en el tiempo y el espacio. Las corrientes hegemónicas describieron a los pueblos indígenas del noreste como "mestizos" o "aculturados", pero, a través de la noción de "situación histórica" (Oliveira, 1998, p. 52), el antropólogo demuestra que la carga ideológica operada por las agencias estatales, al categorizarlas como "mixtas", le negaba el acceso a la tierra y al reconocimiento étnico. Oliveira revela cómo la categoría de "indio mixto" funcionaba como un recurso de invisibilización y negación de derechos, basado en criterios racializantes que requerían "pureza cultural" para el reconocimiento de la identidad indígena.

Mientras que en el Amazonas las poblaciones indígenas mantenían una ocupación continua y un modo de producción cohesivo, el noreste se caracterizaba por flujos ocupacionales, conflictos territoriales coloniales y desplazamientos poblacionales, configurando un tipo diferente de organización territorial:

(...)Dadas las características y la cronología de la expansión de las fronteras en el Amazonas, los pueblos indígenas ocupan una parte significativa de sus territorios y nichos ecológicos, mientras que en el noreste estas áreas fueron incorporadas por flujos colonizadores previos, sin diferir mucho de sus posesiones actuales por el patrón campesino y intercaladas con la población regional (Oliveira, 1998, p. 53).

Estas implicaciones históricas han generado acciones e intereses diversos en los grupos originales, exigiendo diferentes estrategias indígenas según el contexto regional: si, en el Amazonas, la amenaza más grave es la invasión de territorios indígenas y la degradación de sus recursos ambientales, en el caso del noreste, el desafío a la acción indígena es restablecer los territorios indígenas, promoviendo la expulsión de no indígenas de las zonas indígenas, desnaturalizando la "mezcla" como la única vía de supervivencia y ciudadanía (Oliveira, 1998, p. 53). Crítico con las corrientes de etnogénesis que postulaban la identidad indígena del noreste como un rescate de "tradiciones" perdidas, Oliveira sostiene que esta organización es una consecuencia histórica de las formas de acción colonial en la región, que condujeron a la creación de nuevas identidades socioculturales. A partir de esto, define el proceso de territorialización como un marco analítico multidimensional:

(...) un proceso de reorganización social que implica: 1) la creación de una nueva unidad sociocultural mediante el establecimiento de una identidad étnica diferenciadora; 2) la constitución de mecanismos políticos especializados; 3) la redefinición del control social sobre los recursos medioambientales; 4) la reelaboración de la cultura y la relación con el pasado. (Oliveira, 1998, p. 55)

Para el autor, la territorialización es fundamentalmente un acto político, que rescata concepciones de comunidad política⁵ (Weber, 2002) y grupo étnico⁶ (Barth, 2000), pero las amplía para incluir la dimensión territorial como constitutiva del proceso identitario. Su análisis abarca la organización social de los grupos, los poderes mediadores del Estado y los cambios en las formas de explotación territorial como vectores de distinción e individualización, como afirma: "allí me encuentro de nuevo con Barth, pero sin restringirme a la dimensión de la identidad, viendo la distinción y la individualización como vectores de organización social" (Oliveira, 1998, p. 56).

2.2 Modo de producción y asimetrías de poder

Siguiendo la concepción de João Pacheco de Oliveira e incorporando las contribuciones de Eric Wolf (2009), Andrey Cordeiro Ferreira (2013) analiza cómo opera el modo de producción en el proceso de territorialización, enfatizando las relaciones de poder asimétricas entre el Estado y los pueblos indígenas. En la obra "Europa y los pueblos sin historia" (Wolf, 2009), Wolf investiga cómo el modo de producción capitalista se implantó en diferentes contextos coloniales, mostrando cómo la demanda europea de mercancías integró a los grupos indígenas en una economía global, influyendo profundamente en su organización social y territorial. Ferreira (2013) interpreta esta relación como un choque constante entre los poderes locales y las políticas estatales, cuyo resultado define configuraciones territoriales específicas:

Para usar los términos de Eric Wolf (2009), se trata de pensar en las diferentes formas de poder, un poder organizativo que viene de 'abajo' y un poder estructural que viene de 'arriba', y cómo estos entran en conflicto y producen efectos de la organización territorial (Ferreira, 2013, p. 199).

A través del estudio de caso de la construcción del gasoducto Brasil-Bolivia en territorio de Terena, el autor analiza la organización social de este pueblo frente a un gran proyecto de desarrollo impuesto por el Estado. El gobierno implementó el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas

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

⁶ El grupo étnico se define como tipo organizativo: 'Al centrarse en lo que es socialmente efectivo, los grupos étnicos llegan a ser vistos como una forma de organización social.' (Barth, 2000, p. 31).

(PDPI), una propuesta de reciprocidad a cambio de la aprobación del oleoducto, que proporcionaba beneficios como cooperativas y proyectos comunitarios. Sin embargo, Ferreira destaca los procesos de fusión y fisión de los grupos domésticos de Terena, que no se adaptaron a los proyectos "comunitarios-colectivos" idealizados por el Estado, demostrando la resistencia de las lógicas organizativas indígenas frente a modelos externos. Un ejemplo emblemático fue el destino de una cámara fría adquirida a través del PDPI:

(...)' cooperativo' que debería cristalizar el proceso organizativo en la economía no se desarrolló. Fue interrumpido por varias dificultades. La cámara fría fue adquirida y colocada, simbólicamente, en el centro del pueblo. Sin embargo, unos años después fue vendida poco después. Como objeto, es representativo, ya que permitió la 'centralización' de la producción de pescado para su comercialización. Pero fue reemplazado por otro instrumento de almacenamiento, el congelador horizontal de menor capacidad, pero situado dentro de las viviendas de las unidades macrofamiliares. El almacenamiento del producto de la pesca ya no es así en el espacio de 'comunidad colectiva' que se realizará en el espacio del grupo doméstico y las familias extensas (...)El ejemplo de la cámara fría de Lalima muestra cómo existe una tendencia del grupo doméstico a buscar su autonomía y a estructurarse de forma independiente en el control de los recursos estratégicos para la familia extensa o el grupo vecinal, tanto en la producción y circulación de productos agrícolas, como en la caza y la pesca. En este caso, la cámara fría que existía en el pueblo de Lalima y que estaba destinada a almacenar el pescado colectivamente fue revendida, ya que cayó en desuso a medida que las familias adquirían los congeladores (Ferreira, 2013, pp. 187-188).

Este sería solo uno de los ejemplos señalados por el antropólogo sobre la adaptación del grupo a una lógica externa (del Estado) en su organización. A lo largo de su postulación, los jefes de familias extensas, líderes de las macro aldeas y jefes de aldea operan bajo la lógica de reciprocidad ante su grupo, es decir, la ocupación de ciertos cargos tiene la obligación de satisfacer las necesidades de su grupo, que varían según la escala de poder que ocupe. En nuestra lectura, el etnólogo refuerza que, incluso en una lógica asimétrica del poder, la lógica de reciprocidad no yuxtapone ni supera las lógicas de organización social tanto pasadas como presentes, sino que las reproduce a través de un paradigma de interpretación derivado de "sus" categorías de organización social. Creemos que, a pesar del énfasis que el autor da a la asimetría en la relación de poder, la recopilación de lógicas asimétricas da lugar a una interpretación separada entre la "lógica y la acción lógica"/grupo étnico, de tal manera que los elementos de organización social del grupo parecen un "filtro interpretativo estático". En el siguiente tema veremos un enfoque que intenta dinamizar las interpretaciones y acciones de los grupos.

2.3 Flujos culturales y ecología doméstica

Alexandra Barbosa da Silva y Fabio Mura (2011) representan un avance significativo en el paradigma de la territorialización al argumentar que el concepto de organización social es insuficiente

para comprender la complejidad de los procesos territoriales. Su enfoque incorpora dimensiones simbólicas y cosmológicas y flujos culturales como elementos constitutivos de la dinámica territorial, superando las dicotomías entre materialismo y culturalismo. Los autores se ocupan de demostrar cómo las ocupaciones de dos grupos indígenas en contextos radicalmente diferentes – los guaraníes-kaíowá en Mato Grosso do Sul y los tabajara en Paraíba – tienen convergencias y confluencias derivadas de la forma en que los grupos domésticos almacenan y operan con su conocimiento y prácticas. Para ello, utilizan el concepto de Barth (2005) de que la cultura fluye libremente entre individuos, pero la organización social impone barreras y canaliza ciertos conocimientos, lo que puede generar disputa de paradigmas establecidos: 'De hecho, los actos promovidos por las personas y los acontecimientos que de ellos resultan se interpretan continuamente, alcanzando, a través de estos procesos, no solo la transmisión de conocimientos y esquemas culturales, sino también su contestación' (Barth, 2005, p.104).

Entre los guaraníes-kaíowá, que sufrieron menos intrusión estatal hasta el siglo XIX, una fuerte cosmología chamánica reforzó las fronteras étnicas exclusivas y un marco moral que define las actividades "propias" de la "forma de ser guaraní". La ganadería, por ejemplo, se considera una actividad de los blancos, y su expansión choca con la lógica de reciprocidad que obliga a la distribución, haciéndola poco rentable desde el punto de vista económico capitalista, pero coherente con la economía moral Kaiowá:

(...) Como observa el renombrado chamán Atanásio Teixeira, los indígenas pueden criar algunas cabezas de ganado para obtener carne y leche, pero fracasan cuando intentan aumentar inmensamente el número de estos animales, ya que no sería en su naturaleza ser grandes criadores de ganado (...) la lógica de la reciprocidad que obliga a los individuos a compartir con sus familiares y aliados las ventajas derivadas de sus experiencias materiales. En estos términos, criar mucho ganado implicaría tener que sacrificar muchas cabezas para distribuir la carne entre sus parientes, haciendo que la empresa no fuera rentable económicamente, por lo que los indígenas, tras intentarlo, acaban abandonando la empresa (Mura; Barbosa da Silva, 2011, pp. 107-108)

Así, la tradición de conocimiento Kaiowá se compara en dos dimensiones principales: las actividades de la vida doméstica y la identidad étnica, produciendo una territorialización marcada por fronteras étnicas relativamente rígidas. Entre los Tabajara, por otro lado, un proceso histórico de mayor represión colonial, agregación en aldeas, matrimonios interétnicos y un intenso flujo de colonos y esclavos generaron un flujo cultural diversificado y una configuración territorial distintiva. El resultado fue la formación de una comunidad política local que incluye, además de los pueblos indígenas, a "quilombolas", "colonos" y "ocupantes ilegales", todos ellos compartiendo la misma tradición de conocimiento (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 105). Esta tradición incluye, por ejemplo, un marco moral que relaciona el éxito en actividades como la pesca y la recolección con el

estado de "cuerpo cerrado" (abstinencia sexual y pureza ritual), mostrando cómo las categorías simbólicas organizan las relaciones con el territorio:

(...)Un hombre va a recoger miel y tiene el cuerpo abierto, es decir, si ha tenido relaciones sexuales durante un corto tiempo o, peor aún, si ha estado con prostitutas, o incluso si ha cometido adulterio, las abejas pueden picarle e incluso matarle. Al contrario, si el cuerpo está "cerrado", el individuo, con la conciencia tranquila, no sufrirá nada. La misma lógica se aplica en la pesca, la agricultura y la caza, durante las cuales, para tener éxito, hay que respetar ciertos tiempos para permitir que, una vez abierto el cuerpo, pueda cerrarse (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 108)

La importancia de este trabajo de estos dos antropólogos radica en demostrar que: 1) se puede constituir una comunidad política y tradiciones de conocimiento sin límites étnicos rígidos ni la formación de grupos étnicos distintos; 2) los estudios de dinámica territorial deben relacionar el proceso histórico de ocupación con la adaptación de los grupos a su contexto sociohistórico-territorial (Mura; Barbosa da Silva, 2011, p. 105). También es notable que la forma de tratar la "situación histórica" ⁷ como corriente teórica no solo está dada por la organización social de los grupos que ocupan el territorio o por la interpretación del poder por parte de la administración pública, sino también por la forma en que los flujos culturales operan/organizan la vida doméstica de los grupos. La respuesta de los acontecimientos está entrelazada en varios factores (socio-histórico-territoriales) y genera un continuo en el que resulta difícil representarlos como una reorganización social o una interpretación equivalente a los valores de la organización social actual de manera lineal y atemporal; tal enfoque se aclarará en el siguiente tema

2.4 Ecología doméstica de Kaiowa: Profundidad histórica y transformaciones contemporáneas

En una obra posterior, "Ecología territorial y doméstica entre los Kaiowá de Mato Grosso do Sul" (Mura; Barbosa da Silva, 2022), los autores profundizan en este análisis, mostrando cómo los grupos domésticos Kaiowá articulan políticas estatales que han modificado sus actividades económicas de adquisición productiva. Analizan categorías nativas fundamentales para entender la territorialización Kaiowa: *jeheka* (la idea de buscar algo, considerando las condiciones meteorológicas), *tekoha* y *tendápe*.

Mura; Barbosa da Silva (2022) sostienen que el significado de *tekoha* —hoy entendido como "el lugar donde realizamos nuestra forma de ser y vivir"— fue significativamente alterado por la

⁷ La "situación histórica" significa un conjunto específico de relaciones sociales, políticas y económicas que moldean la trayectoria de un grupo en un contexto regional determinado (Véase Oliveira, 1998).

imposición colonial de asentamientos y fronteras fijas. A través de investigaciones en fuentes históricas, demuestran que originalmente la expresión siempre estuvo asociada con *yvy* (tierra) – "*yvy ore rekoha*" – lo que sugiere que no sería un sustantivo o concepto en sí mismo, sino una acción que ocurriría en la tierra:

Estas fuentes consisten en cartas redactadas por indígenas en las misiones jesuitas poco después del Tratado de Madrid (que dividió los espacios de las colonias portuguesa y española), poniendo en riesgo la ocupación de las tierras por los guaraníes de la época. (...) Sin embargo, ocurre que en estas letras la expresión *ore rekoha* no aparece de forma aislada, sino que siempre está relacionada con el término *yvy* (tierra); La expresión es "*Yvy Ore Rekoha*". Por lo tanto, *tekoha* (en su forma oscilante *rekoha*) no sería un sustantivo, un concepto en sí mismo, tal y como se entiende hoy, que indica un orden político-territorial; Expresaba una acción que tendría lugar en la Tierra (YVY), siendo este último el tema principal. (Mura; Barbosa da Silva, 2022, p. 97)

Con la imposición de formas occidentales de territorialidad por parte del Estado colonial y nacional, el significado se transformó hasta la concepción actual: "*teko*" = 'camino, camino', y "hay algo", un sufijo que indica, en este caso, lugar, tenemos: "lugar donde realizamos nuestra manera de ser y vivir" (Mura; Barbosa da Silva, 2022, 2022, p. 97), agregando así varias *familias extensas bajo la misma unidad político-territorial*. *Tendápe*, en cambio, se refiere a los lugares específicos donde se encuentran familias extensas en el espacio ocupado. En conclusión, los antropólogos informan que la acción de ocupación de los pueblos indígenas sobre el *tekoha* se distancia de una lógica rígida y fija de demarcación:

Tendape, cuando es autónomo, puede considerarse un *tekoha*, ya que, como se ha dicho, es un lugar donde los pueblos indígenas comprenden su forma de ser y vivir. Sin embargo, es más común que los *tekoha* se configuren por la relación entre varios *te'yi*, formando así un territorio que sería la suma de una pluralidad de *tendape*. En este sentido, el territorio de un *tekoha* estaría constituido por los espacios exclusivos del *te'yi*, combinados con lugares inclusivos (normalmente bosques y campos) de uso común. Formado por la relación entre varios *tendape*, el *teho* constituye una comunidad política local, cuya configuración, como hemos visto, puede variar según alianzas y enemistad entre las familias extensas implicadas. Por lo tanto, se puede observar que, contrariamente a una supuesta rigidez, con el tiempo el espacio de cobertura de un *tekoha* también puede variar. Las tierras reclamadas como antiguas ocupaciones tendrán tal alcance según los recuerdos de su ocupación (...) (Mura; Barbosa da Silva, 2022, p. 103)

Los autores también concluyen que la morfología social maussiana es insuficiente para describir la dinámica territorial, y que debe analizarse el "contexto socioecológico-cultural", considerando cómo la institución social del grupo doméstico⁸ influye en la dinámica territorial de las

⁸ El grupo doméstico puede entenderse como un grupo social cuyas actividades se centran en el complejo habitacional, que realiza un conjunto de tareas y que es la unidad principal dentro de la cual se reúnen y asignan los recursos. Estos complejos residenciales no necesitan estar geográficamente cerca, sin embargo, el reparto de la gestión y funciones de los recursos entre los miembros es lo que determina su constitución y morfología (véase Wilk *et al.*, 1984)

comunidades políticas que actúan según el contexto socioterritorial, incorporando elementos de diferentes formas de organización, ya sea de forma coercitiva o voluntaria.

2.5 El encuentro de categorías antropológicas con derechos humanos

La noción de territorialización, tal como la elaboraron autores como João Pacheco de Oliveira (1998), se refiere al proceso por el cual el Estado-nación impone su orden espacial, delimitando, categorizando y administrando partes del territorio bajo su jurisdicción. En el contexto indígena brasileño, este proceso se llevó a cabo históricamente mediante la creación de reservas, asentamientos y, posteriormente, Tierras Indígenas (TIs), espacios con límites fijos definidos por criterios burocrático-administrativos.

Como se señala en el memorial de la Asociación Brasileña de Antropología (Mura; Moreira; Barbosa da Silva, 2020) - Memorial *Amicus Curiae* (Apelación Especial 1017365, 2020) - esta acción estatal a menudo produjo enclaves de espacios aislados dentro de territorios efectivos de uso y ocupación tradicional, sin importar la escala y dinámica de la organización social indígena. La territorialización estatal opera desde una lógica impersonal, basada en relaciones despersonalizadas y en la propiedad como bien alienable, heredado del derecho agrario romano y consolidado en Brasil con la Ley de la Tierra de 1850.

En contraste con esta lógica, la antropología contribuye a la comprensión del territorio como una categoría relacional y dinámica. No se reduce a un espacio físico delimitado, sino que está constituida por las relaciones sociales, de parentesco, cosmológicas y económicas que una colectividad establece con su entorno. Como destaca el memorial de la ABA (2020), el territorio indígena es un corolario de las relaciones que se desarrollan en su interior, y su ocupación se caracteriza por la estacionalidad, la movilidad y usos múltiples y superpuestos (vivienda, actividades productivas, preservación ambiental, reproducción cultural). La "posesión" indígena, desde esta perspectiva, es fluida y expresa el ejercicio de un modo de vida, que no debe confundirse con la posesión de propietario del derecho civil. Por tanto, la tradicionalidad no se refiere a un tiempo inmemorial o estático, sino a una sedimentación de conocimientos y experiencias que da continuidad a esta forma específica de ocupar y dar sentido al espacio. Es en este momento cuando la Convención 169 (1989) de la OIT juega un papel central, al proporcionar un marco legal internacional que legitima y protege esta concepción antropológica del territorio. Ratificada por Brasil y con estatus constitucional, la Convención reconoce, en su Artículo 13, que:

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte de la Convención, los gobiernos deberán respetar la especial importancia para las culturas y valores espirituales de los pueblos implicados en su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según el caso, que ocupen o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. El uso del término "tierras" en los artículos 15 y 16 incluirá el concepto de territorios, que abarca todo el hábitat de las regiones ocupadas o utilizadas por los pueblos afectados (...)

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos afectados sobre los recursos naturales de sus tierras serán especialmente protegidos. Estos derechos incluyen el derecho de estas personas a participar en el uso, administración y conservación de los recursos mencionados.

2. En caso de que el Estado posea los minerales o los recursos subterráneos, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en la tierra, los gobiernos establecerán o mantendrán procedimientos para consultar a los pueblos implicados con el fin de determinar si y en qué medida los intereses de esos pueblos se verían perjudicados. antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Las personas implicadas participarán en la medida de lo posible en los beneficios que estas actividades generen y recibirán una compensación equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de dichas actividades.

Artículo 16

1. Sujeto a las disposiciones de los siguientes párrafos de este artículo, los pueblos implicados no serán transferidos de las tierras que ocupan.

2. Cuando, excepcionalmente, se considere necesario el traslado y reasentamiento de estos pueblos, solo podrán llevarse a cabo con su consentimiento, concedido libremente y con pleno conocimiento de los hechos. Cuando no sea posible obtener su consentimiento, la transferencia y el reasentamiento solo podrán llevarse a cabo tras la finalización de los procedimientos apropiados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando corresponda, en las que las personas implicadas tengan la posibilidad de estar representadas eficazmente.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberían tener derecho a regresar a sus tierras tradicionales tan pronto como las causas que motivaron su reubicación y reasentamiento dejen de existir.

4. Cuando la recuperación no sea posible, según lo determinado por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, mediante un procedimiento adecuado, estos pueblos recibirán, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y estatus legal sean al menos iguales a los de las tierras que ocuparon anteriormente, y que les permitan cubrir sus necesidades y asegurar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos implicados prefieren recibir compensación en dinero o bienes, dicha compensación se concederá con las garantías adecuadas.

5. Las personas trasladadas y reasentadas serán plenamente compensadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como resultado de su desplazamiento.

Así, entender el concepto de "tierras" como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Esta definición amplia y funcional rompe con la visión estática y de la tierra sobre la tierra, alineándose con la noción de territorio como espacio para la vida y la reproducción cultural. La Convención se basa en el principio de autodefinición y respeto por las "formas de crear, hacer y vivir" de los pueblos, protegiendo precisamente las dinámicas territoriales que la acción estatal de territorialización a menudo ignora o restringe.

Por lo tanto, la realización de los derechos territoriales indígenas exige un diálogo crítico entre el Derecho y la Antropología. Es necesario trascender la mera lógica de la territorialización estatal, que enmarca y limita, para abrazar la concepción del territorio como un espacio vivido y construido dinámicamente. La Convención 169 de la OIT proporciona el puente legal fundamental para esta

transposición, imponiendo al Estado el deber de reconocer y proteger la integridad del hábitat indígena, tal como se define por sus usos, costumbres y tradiciones. En este sentido, garantizar tierras tradicionalmente ocupadas es más que delimitar un polígono en el mapa; Es garantizar las condiciones para la reproducción física y cultural de un pueblo, lo que implica respetar la relación compleja, fluida y esencialmente dinámica que mantiene con su espacio habitable.

3 CONSIDERACIONES FINALES

Almeida (2012) aporta una reflexión pertinente sobre el pluralismo constitucional y su aplicación en la demarcación de territorios tradicionales, destacando que el artículo 231 de la Constitución Federal (Brasil, 1988) valora la "ocupación permanente" para caracterizar el carácter "tradicional", separándolo de la noción de "inmemorialidad". Sin embargo, las reflexiones de Mura y Barbosa da Silva (2011; 2022) demuestran que la ocupación puede seguir lógicas coherentes con el crecimiento de las familias extensas y la movilidad estacional, y no con una noción de territorio fijo y permanentemente ocupado en el sentido estricto en que suele aplicarse la ley. Los paradigmas legales tienden a naturalizar territorios fijos delimitados por la memoria de la ocupación ancestral, sin concebir dinámicas territoriales de un orden "procesual", donde los paradigmas cosmológicos influyen profundamente en los tipos de ocupación. Esta disyunción entre las categorías legales y la dinámica territorial efectiva de los pueblos indígenas genera serios obstáculos para el reconocimiento de sus derechos, especialmente en contextos como el noreste brasileño o zonas de antigua colonización.

Un segundo aspecto a destacar es que, aunque Wolf (2009) afirma que hubo la disolución de grupos étnicos en el comercio de pieles canadiense, Mura y Barbosa da Silva (2011) presentan el caso de Tabajara, donde la identidad étnica fue suplantada por la violencia colonial, pero esto no impidió la creación de una comunidad política local con fuertes especificidades culturales. A diferencia de Ferreira (2013) y Wolf (2009), cuyos análisis tienden a privilegiar la relación entre grupo étnico y modo de producción, el enfoque de Barbosa da Silva y Mura (2011; 2022) abre espacio para el análisis del flujo del conocimiento/cultura como elemento fundamental de la dinámica y la comunicación de las instituciones sociales, estableciendo así nuevas configuraciones sociopolíticas que trascienden las categorías étnicas convencionales. Esto sugiere que los procesos de territorialización pueden ocurrir incluso en contextos de aparente "disolución" étnica, mediante el mantenimiento de tradiciones de conocimiento, marcos morales específicos y formas de organización doméstica que recrean la comunidad política sobre bases no necesariamente étnicas.

Finalmente, una de las hipótesis que planteamos a través de la lectura de esta retrospectiva teórica es que las regiones de Brasil tienen una variable en la aplicación del derecho administrativo, ya sea como resultado de proyectos de interés económico/terreno o en su densidad demográfica, lo que impacta significativamente en la forma en que se estructuran las comunidades políticas en el territorio. Por último, queda por descubrir si las reflexiones sobre la dinámica territorial de las minorías étnicas podrán influir en el espíritu generalista de las constituciones y leyes de los Estados-nación.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Terras tradicionalmente ocupadas. *In*: LIMA, Antonio Carlos Sousa (org.). **Antropologia e Direito**. Rio de Janeiro: Contracapa/LACE/ABA, 2012. p. 375-390.
- BARTH, Fredrik. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2000
- BARTH, Fredrik. Etnicidade e o conceito de cultura. **Antropolítica**, Niterói, n. 19, p. 15-30, 2. sem. 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2025.
- FERREIRA, Andrey C. Economia e organização do território: reciprocidade, distribuição e troca nas fronteiras do capitalismo flexível. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013. p. 179-200.
- HALL, Edward T. **A dimensão oculta**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- MAUSS, Marcel. Ensaio sobre as variações sazonais das sociedades esquimós. *In*: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003. p. 423-516.
- MORAN, Emilio F. **Adaptabilidade humana: uma introdução à antropologia ecológica**. São Paulo: EDUSP, 2010.
- MURA, Fabio; SILVA, Alexandra Barbosa da. Organização doméstica, tradição de conhecimento e jogos identitários: algumas reflexões sobre os povos ditos tradicionais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 96–116, 2011. DOI: 10.37370/raizes.2011.v31.320. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/320>. Acesso em: 15 out. 2025
- MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra. Território e ecologia doméstica entre os Kaiowá do Mato Grosso do Sul. *In*: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). **A reconquista do território: etnografias do protagonismo indígena contemporâneo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2022. p. 87-110
- MURA, Fabio; MOREIRA, Eliane; BARBOSA DA SILVA, Alexandra. **Memorial ABA**. Associação Brasileira de Antropologia, 2020. Disponível em:

https://www.aba.abant.org.br/files/publicacoes/memorial_aba_65_anos.pdf. Acesso em: 13 nov. 2025.

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

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

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

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

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

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadoras:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-NoDerivados 4.0 Internacional.



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

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

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

**TÁDZIO PETERS COELHO¹
ALICE GRAZIELLE BARU SANTOS²**

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar las iniciativas institucionales de representantes políticos brasileños - incluyendo presidentes de la república, diputados federales y senadores - en lo que se refiere a la minería de litio en Brasil. Se busca comprender cómo estas autoridades han influido en la extracción y gestión de este recurso mineral. La investigación investiga también las posibles lagunas y los desafíos en la implementación de las políticas públicas federales propuestas, tratando de entender los obstáculos que pueden comprometer la eficacia de las medidas adoptadas, así como la garantía de la preservación de los bienes naturales, la distribución de los recursos generados y la democratización del proceso decisorio. Para ello, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo mixto, combinando elementos de investigación documental y descriptiva. La recogida de datos se realiza en bases oficiales, como el Diario Oficial de la Unión y el sitio de la Cámara de Diputados. El análisis de los datos se realiza mediante técnicas de análisis documental, con el fin de identificar patrones y tendencias en las políticas, guiada por criterios de énfasis temático relacionados con los minerales estratégicos, con

Cómo citar este artículo:

COELHO, Tádzio Peters;
SANTOS, Alice Grazielle
Baru.

El marco legal del litio y
de los minerales
estrategicos en Brasil:
entre las imposiciones del
mercado energético y el
control popular.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 19-44.

Fecha de presentación:
15/10/2025

Fecha de aprobación:
06/12/2025

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

² Graduanda em Ciências Sociais - Universidade Federal de Viçosa. E-mail: alice.grazielle@ufv.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/8718287305862658>.

enfoque en el litio. Concluimos que la mayoría de las iniciativas funcionan como un incentivo y facilitador de la extracción de litio, sin un control social efectivo y mecanismos robustos de protección ambiental y social. En general, las medidas adoptadas priorizan la actuación del mercado en la extracción de litio, centralizando el poder de decisión en las empresas mineras.

Palabras clave: Litio. Minería. Marco Legal. Transición Energética.

RESUMO

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

Palavras-chave: Lítio. Mineração. Marco Legal. Transição Energética.

ABSTRACT

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

Keywords: Lithium. Mining. Legal Framework. Energy Transition.

INTRODUCCIÓN

Ante el creciente debate sobre la crisis climática y la urgente necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, gobiernos, empresas y la sociedad han colocado el cambio de la matriz energética en el centro de la discusión. Este cambio se considera una solución esencial e innovadora para renovar el sistema energético. Más que una respuesta a los problemas ambientales actuales, la transición energética se ha asociado a un discurso de sostenibilidad y desarrollo económico. Sin embargo, aunque la transición hacia fuentes de energía “verde” suele verse como una solución prometedora para enfrentar la crisis climática, es fundamental reconocer que estos cambios no están exentos de críticas y desafíos. La infraestructura asociada a la transición energética, así como la dependencia de minerales estratégicos como el litio y las tierras raras, ha generado preocupaciones sobre los impactos en las comunidades locales y la distribución desigual de la energía y de los impactos ambientales. El sector extractivo mineral, señalado como esencial para la transición energética, se ha mostrado como un factor que agrava la violencia y las desigualdades.

Un estudio del Global Environmental Justice Atlas reveló 3.479 casos de conflicto ambiental (hasta julio de 2021), de los cuales al menos 323 estaban relacionados con la extracción de minerales estratégicos para la transición energética (Grego, 2023). Entre estos minerales, el litio se destaca por su importancia en la fabricación de baterías de ion-litio, esenciales para el almacenamiento de energía y la producción de vehículos eléctricos. No obstante, la minería de este mineral puede agravar conflictos socioambientales, provocar degradación ambiental y provocar el desplazamiento de comunidades locales, intensificando tensiones e impactos negativos en estas regiones.

El Estado brasileño desempeña un papel fundamental en la demanda y en la estructuración de la producción para consolidar el nuevo mercado “verde”, siendo responsable de crear legislaciones, políticas de incentivo, límites y regulaciones. Sin embargo, esta actuación a menudo se da en asociación con el sector privado y bajo la presión del capitalismo transnacional, lo que puede reflejar una dinámica de facilitación de intereses corporativos (Packer, 2012). Al mismo tiempo, se espera que el Estado actúe como protector del territorio y de la población. En este escenario, es esencial analizar las políticas gubernamentales relacionadas con la transición energética, especialmente en lo que respecta a la minería de litio, con el fin de comprender cómo las autoridades políticas, a nivel federal, han tratado la explotación de este mineral en Brasil, así como los desafíos asociados a ella.

El principal objetivo de esta investigación es analizar la postura institucional de las autoridades políticas brasileñas, incluidos los presidentes de la República, diputados estatales y federales y senadores, en relación con la minería de litio en Brasil. Se busca comprender cómo estas

autoridades han influido en la explotación y gestión de este recurso mineral. La investigación examinará posibles vacíos y desafíos en la implementación de las políticas públicas federales propuestas, con el fin de comprender los obstáculos que pueden comprometer la eficacia de las medidas adoptadas, así como la garantía de la preservación de los recursos y la distribución de los beneficios generados.

La presente investigación adoptó un enfoque cualitativo de carácter mixto, incluyendo elementos de investigación documental y descriptiva, con el objetivo de comprender la dinámica de la minería de litio en Brasil y la relación de las autoridades políticas federales con esta actividad. La elección de este enfoque permite un análisis que combina la recopilación y descripción de datos con la interpretación crítica de documentos relevantes. La recopilación de datos se realizó mediante la selección en bases de datos oficiales, como el Diario Oficial de la Unión y los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado. El análisis se llevó a cabo utilizando técnicas de análisis documental, buscando identificar patrones y tendencias en las políticas elaboradas, guiado por criterios de énfasis temático relacionados con los minerales estratégicos, con especial atención al litio.

1 TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La transición energética (TE) es un proceso de transformación del sistema energético actual cuyo objetivo es reducir la dependencia de los combustibles fósiles, altamente contaminantes, y disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂). La transición energética busca, por lo tanto, promover una transformación de la matriz energética mediante la sustitución de combustibles fósiles no renovables (carbón, petróleo y gas natural), asociados principalmente a la industria y al transporte, por fuentes de energía renovables y de baja emisión de carbono (como la energía solar y eólica). Además, sostiene el discurso de una economía más sostenible, un concepto que actualmente muchos autores consideran vacío y superado. Según Alonso (2018), la sostenibilidad dentro de la transición energética reside en la mitigación de las externalidades negativas (Alonso, 2018).

La transición energética debería ser más que un simple cambio en las fuentes de energía; debería constituir un proceso conducido de manera colectiva, en el que el papel de la sociedad prevalezca sobre el de las empresas. Este enfoque reconoce y considera las particularidades de los sistemas productivos y sociales de cada región, así como sus necesidades y la capacidad específica de cada comunidad (Alonso, 2022). Como subraya Alonso (2022), es esencial adaptar las estrategias energéticas a cada realidad y contexto para garantizar una transición justa.

Desde una perspectiva política y económica de los países más ricos y desarrollados, la visión de la transición energética suele estar orientada por un enfoque corporativo, como el “Green New

Deal” (paquetes de reformas destinados a la descarbonización y la generación de empleo, con el objetivo de alcanzar emisiones netas cero de carbono para 2050). En este contexto, la energía se reduce a una dimensión mercantil, dando lugar a lo que se ha denominado “capitalismo verde”. Bajo esta visión, la transición energética no se concibe como una respuesta a la crisis climática, sino como una oportunidad para la expansión del capitalismo y de sus desigualdades, en la que la preocupación ambiental es monetizada. Por esta razón, investigadores denuncian este enfoque como un “lavado verde”, especialmente en lo que respecta a la minería, que ha utilizado la transición energética y el discurso de sostenibilidad para recuperar una credibilidad perdida debido a diversos desastres asociados al sector (Campello et al., 2024).

La producción de tecnologías esenciales utilizadas en la transición energética—como baterías de ion-litio, paneles solares y turbinas eólicas—requiere el uso de minerales conocidos como estratégicos (o críticos). Estos minerales desempeñan un papel fundamental en la viabilización de los sistemas energéticos que sustentan la transición energética. Sin embargo, la creciente demanda de minerales como el litio, el cobalto, las tierras raras y el cobre genera preocupaciones en relación con los impactos ambientales y sociales derivados de este proceso.

Estas preocupaciones se intensifican al considerar que, para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, se espera que la demanda aumente en las próximas dos décadas en más del 40% para el cobre y las tierras raras, un 60% para el níquel, un 70% para el cobalto y un 90% para el litio (IEA, 2021; Santos, 2022). Si la transición se completa para 2050, la demanda de litio podría alcanzar el 280% de las reservas globales (Aronoff et al., 2020). Este incremento sustancial en la demanda de litio pone de relieve la importancia de este mineral en el proceso de transformación de las matrices energéticas.

Entre los más de quince elementos estratégicos, el litio se destaca como uno de los principales minerales para la transición energética debido a su potencial para el almacenamiento de energía, especialmente en baterías de ion-litio. Su aplicación en la propulsión de vehículos eléctricos también ha sido crucial para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y, en consecuencia, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte. Además, el litio permite el almacenamiento de energía en hogares, empresas y redes eléctricas (solares y eólicas).

El litio es un metal conocido por su elevado calor específico, lo que lo hace eficiente en la transferencia de calor. Asimismo, posee un alto potencial electroquímico y una elevada densidad energética, características que lo hacen adecuado para la fabricación de baterías eléctricas (Borges, 2019). Este mineral no se encuentra en su forma elemental en la naturaleza y generalmente aparece en compuestos químicos. Se encuentra principalmente en evaporitas (rocas sedimentarias) y

pegmatitas (rocas ígneas). Estos dos tipos de yacimientos representan la mayor parte de las fuentes disponibles de litio, con un 62% y un 26%, respectivamente (BORGES, 2019). Los minerales con potencial económico para la extracción de litio incluyen el espodumeno ($\text{LiAlSi}_2\text{O}_6$), con un contenido de litio del 3,7%, y la petalita ($\text{LiAlSi}_4\text{O}_{10}$), con contenidos que oscilan entre el 1,6% y el 2,27% (British Geological Survey, 2016).

2 CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN

Como se ha señalado, la minería de litio en Brasil es una actividad de creciente importancia económica y estratégica, especialmente en el contexto de la transición energética. Para evaluar cómo las autoridades políticas brasileñas han abordado esta cuestión, resulta esencial definir un conjunto de criterios analíticos. En este sentido, a partir del Proyecto Brasil Popular (2023), se presentan a continuación los principales criterios para la evaluación de las iniciativas legislativas.

2.1 Bienes comunes

El concepto de bienes comunes es central y se refiere a la garantía de la soberanía sobre bienes controlados por la población en general, especialmente por las comunidades tradicionales. Estos recursos y valores se evalúan en función de los beneficios que generan para el conjunto de la sociedad, incluyendo el aire, la naturaleza, la cultura y el lenguaje, así como su preservación. Al no estar condicionados por el retorno financiero, deben utilizarse de forma que se garantice su uso colectivo y sostenido en el tiempo, lo que exige evitar la explotación intensiva. Los bienes comunes deben ser accesibles a todas las personas, permitiendo el disfrute equitativo de sus recursos y beneficios. La inclusión y la equidad son fundamentales para evitar la exclusión y para asegurar la participación democrática en las decisiones relacionadas con estos bienes.

En el ámbito de la minería, es fundamental establecer mecanismos de consulta directa, libre e informada con las poblaciones afectadas antes de la implementación de grandes proyectos mineros, especialmente aquellos que interfieren de manera significativa en la estructura social local. Como ya ha ocurrido en algunos países, las comunidades deben tener el derecho de decir “no”. La legislación brasileña carece actualmente de mecanismos legales específicos que conduzcan a la institucionalización de los Territorios Libres de Minería (Territórios Livres de Mineração – TLM), aunque existan categorías jurídicas similares que imponen restricciones—frecuentemente incumplidas—a la actividad minera, como las Tierras Indígenas, los Parques Nacionales, las Reservas

Extractivas y las Áreas de Frontera. Las Áreas Libres de Minería constituirían, por lo tanto, una nueva categoría jurídica.

2.2 Igualdad y diversidad

En Brasil, la desigualdad es histórica y estructural, manifestándose en diversas formas de exclusión y discriminación. La igualdad constituye un principio orientador para la formulación de políticas públicas, especialmente por su contribución a la superación de la exclusión mediante la promoción de la inclusión social y de una distribución justa. El objetivo es superar las condiciones de opresión y establecer nuevas relaciones entre personas y pueblos.

La construcción de la igualdad debe ocupar un lugar central en la formulación de políticas públicas, creando condiciones que garanticen el acceso equitativo a oportunidades y recursos, al tiempo que se respeta la diversidad. En este sentido, las políticas de extracción mineral deben orientarse a combatir las desigualdades económicas, regionales, raciales y de género.

2.3 Democracia, participación y autonomía

Estos conceptos son fundamentales para la construcción de un Estado que trascienda el papel de mero proveedor de servicios. El Estado debe actuar, ante todo, como garante de derechos, comprometido con la autodeterminación de los pueblos y con la construcción de una sociedad igualitaria.

La democracia se concibe como un proceso de participación popular en el que la ciudadanía tiene una voz activa en las decisiones que afectan sus vidas y comunidades. Para ello, además de la participación de la sociedad civil, son necesarios mecanismos de transparencia y control social. La autonomía, por su parte, se refiere a la capacidad de individuos y comunidades para ejercer poder de decisión, lo que implica la descentralización del poder y el fortalecimiento de las instancias locales de gobernanza, respetando la diversidad cultural y social.

3 MEDIDAS REGULATORIAS

La regulación gubernamental debería guiar de manera responsable la actividad minera, especialmente en este momento de intensa exploración de minerales estratégicos. Los decretos, proyectos de ley y otras medidas regulatorias configuran el escenario, impactando directamente el

contexto socioeconómico y ambiental de las regiones involucradas. Por ello, en esta sección se analizarán los principales decretos, legislaciones y otras medidas adoptadas por autoridades políticas a nivel federal relacionadas con la minería de litio en Brasil. Se evaluará su alcance, eficiencia y posibles implicaciones para la transición energética, así como sus efectos sobre las poblaciones locales y comunidades, considerando los criterios presentados.

Para analizar las medidas regulatorias relacionadas con la minería de litio en Brasil, es esencial tipificar las medidas adoptadas. Este proceso busca categorizar los diferentes enfoques regulatorios respecto al desarrollo del sector, proporcionando una base para comprender mejor la actuación de las autoridades. Al clasificar e identificar estas medidas, será posible evaluar su eficacia en la regulación de la minería de litio, conforme a los criterios y principios del Proyecto Brasil Popular.

3.1 Proyecto de Ley 1.992/2020

Este proyecto de ley se tramita en la Asamblea Legislativa de Minas Gerais, pero, dado que trata directamente sobre la minería de litio, optamos por incluirlo en el análisis. Elaborado por el diputado estadual Jean Freire (PT-MG) y a la espera de dictamen en comisión, el proyecto propone la creación del Polo Minero e Industrial de Litio en los Valles de Jequitinhonha y Mucuri, integrando los municipios de Araçuaí, Capelinha, Coronel Murta, Itaobim, Itinga, Malacacheta, Medina, Minas Novas, Pedra Azul, Rubelita, Salinas, Virgem da Lapa, Teófilo Otoni y Turmalina.

El Polo busca: fortalecer la cadena productiva minera e industrial del litio; incentivar la exploración, el procesamiento y la comercialización de productos derivados del mineral; promover el desarrollo y la difusión de tecnologías para el sector minero e industrial del litio; contribuir a la generación de empleo y al aumento de ingresos (siguiendo los principios del desarrollo sostenible); y crear infraestructura para la exploración, procesamiento e industrialización de productos con litio. Una de las medidas es que la persona jurídica que realice actividades mineras para la extracción de litio en los municipios de los Valles de Jequitinhonha y Mucuri efectúe el beneficiamiento y la producción en los municipios de la propia región, con el objetivo de promover el desarrollo regional.

En cuanto a las acciones gubernamentales, el proyecto propone fomentar la investigación, el desarrollo y la difusión de nuevas técnicas en productos con litio; asignar recursos específicos para la investigación y desarrollo de nuevas técnicas para la creación de fábricas locales; desarrollar acciones de capacitación profesional en áreas geológicas, mineralógicas, químicas y físicas, así como en gestión y comercialización; e implementar un sistema de información de mercado que conecte

entidades públicas, empresas, cooperativas y asociaciones de productores, con el fin de apoyar la toma de decisiones de los agentes involucrados. También sugiere crear líneas de crédito en instituciones bancarias oficiales para financiar las actividades industriales.

Las acciones relacionadas con la implementación del polo se llevarán a cabo con la participación de representantes de los municipios, mineros, empresarios, buscadores de minerales y entidades privadas vinculadas a la exploración, procesamiento, producción y comercialización de los productos fabricados en los municipios integrantes del polo.

El proyecto fortalece la industria nacional al incentivar que la exploración y el procesamiento del litio ocurran en territorio brasileño. Al exigir que la producción y el beneficiamiento del litio se realicen en los municipios minados, se busca garantizar que una parte significativa de los ingresos minerales permanezca en la región. No obstante, considerando las experiencias de encadenamientos productivos y verticalización en la minería brasileña, es importante garantizar que estos procesos se realicen de manera responsable para evitar daños socioambientales en las regiones minadas. La literatura destaca los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y las poblaciones derivados de los encadenamientos productivos en la minería, como los casos del Ferrocarril Carajás y los polos siderúrgicos (Coelho, 2016) y de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) (Lopes, 2006).

La propuesta también contempla un enfoque más inclusivo, involucrando a diversos representantes, como autoridades municipales, mineros, empresarios y entidades privadas. Esta inclusión es esencial para democratizar las decisiones relacionadas con el polo minero. No obstante, se debe garantizar que las comunidades locales y los grupos vulnerables tengan representación efectiva, evitando que predominen los intereses corporativos. La participación efectiva de las comunidades puede llevarse a cabo mediante consultas públicas, audiencias y mecanismos continuos de rendición de cuentas y asesoría.

El proyecto menciona la creación de un sistema de información de mercado interconectado con entidades públicas, empresas, cooperativas y asociaciones. Esta iniciativa puede aumentar la transparencia de las operaciones, permitiendo un mejor monitoreo y control por parte de la sociedad civil y las autoridades. Para que el sistema sea eficiente, debe ser accesible, la información debe divulgarse de forma clara y comprensible, y la producción de información debe realizarse por agentes independientes.

Finalmente, la asignación de recursos para la diversificación económica de estos municipios es fundamental para evitar la trampa de la dependencia minera (Coelho, 2018). Las iniciativas que contribuyen a sectores como la agricultura familiar, el turismo y otros fortalecen la economía local y generan empleo e ingresos más allá de la minería.

En síntesis, el proyecto contiene elementos importantes considerando nuestros criterios de evaluación, pero su objetivo principal es el encadenamiento productivo del litio y la agregación de valor a la materia prima, ignorando experiencias de violaciones ambientales y sociales causadas por la verticalización productiva en la minería.

3.2 Decreto 11.120/2022

El decreto promulgado por Jair Messias Bolsonaro permite operaciones de comercio exterior de minerales estratégicos, incluido el litio, así como productos químicos orgánicos e inorgánicos a base de litio y sus derivados. Autoriza operaciones de exportación e importación sin imponer criterios, restricciones, límites o condicionantes de ningún tipo, excepto los previstos por la ley o actos emitidos por la Cámara de Comercio Exterior (Camex).

Este decreto satisface las demandas del sector privado extractivo de litio y otros minerales estratégicos, facilitando la exportación de minerales extraídos por empresas mineras multinacionales. Autorizar operaciones de comercio exterior de minerales y minerales de litio sin criterios ni condicionantes puede comprometer el control del país sobre sus recursos minerales. La ausencia de regulación específica podría resultar en una explotación desenfrenada de estos recursos, sin considerar adecuadamente los intereses de la población a largo plazo. Además, limita la participación e implicación de la sociedad civil.

La falta de criterios y condicionantes puede contribuir a la concentración de beneficios económicos en determinados sectores o grupos, en detrimento de otros, agravando las desigualdades socioeconómicas. La explotación de recursos naturales debe realizarse de manera que los beneficios se distribuyan equitativamente, promoviendo el desarrollo regional y nacional, y no solo atendiendo a intereses económicos específicos.

La ausencia de consulta pública y transparencia en la toma de decisiones puede socavar los principios democráticos de gobernanza. Las políticas relacionadas con la explotación y comercialización de recursos naturales deben incluir mecanismos de participación pública, garantizando que las comunidades afectadas y la sociedad en general tengan voz en decisiones que impacten directamente sus vidas y territorios, incluso para rechazar proyectos mineros en sus territorios mediante procesos de consulta previa, libre e informada.

Finalmente, la falta de regulación puede resultar en impactos ambientales significativos, sin medidas adecuadas de mitigación y compensación para la recuperación de áreas degradadas. Sin estas medidas, el país corre el riesgo de comprometer seriamente su patrimonio ambiental, afectando no

solo a las generaciones actuales sino también a las futuras, y contribuyendo cada vez más a la crisis climática que la transición energética pretende abordar.

El decreto reduce el control sobre la exportación de litio, sin condicionantes sociales o ambientales, favoreciendo al sector privado y disminuyendo el papel del Estado en el proceso.

3.3 Proyecto de Ley 2.809/2023

El proyecto, propuesto por los diputados federales Adriana Ventura (NOVO-SP), Evair de Melo (PP-ES), Coronel Chrisóstomo (PL-RO), Kim Kataguirí (UNIÃO-SP), Flávia Moraes (PDT-GO), Dagoberto Nogueira (PSDB-MS), Lebrão (UNIÃO-RO) y José Medeiros (PL-MT), pendiente de despacho del pleno del Senado y tramitado bajo régimen de urgencia, aborda la certificación voluntaria del Litio Verde, cuyo objetivo es promover y valorizar el potencial brasileño en la producción de litio con menor intensidad de carbono. Inicialmente, define los términos “Litio Verde”, “Certificación” e “Intensidad de Carbono”. La normativa establece que los proyectos y emprendimientos certificados como productores de Litio Verde (voluntario) podrán usar la certificación en sus estrategias comerciales, de marketing y comunicación para promocionar y valorizar el litio producido con menor intensidad de carbono.

El proyecto establece las condiciones y procedimientos para la certificación de Litio Verde, definiendo criterios específicos que incluyen la adopción de medidas de compensación, mitigación o neutralización de emisiones de gases de efecto invernadero; el uso predominante de energías renovables en la producción; la implementación de mejores prácticas en la minería y procesamiento de litio; y la adopción de procedimientos y tecnologías para aumentar la eficiencia energética en la minería y procesamiento.

El término Litio Verde se refiere a la producción y extracción del mineral con un enfoque supuestamente sostenible, buscando reducir los impactos ambientales asociados a su explotación. Esto implica, a lo largo de todo el ciclo de vida del litio, desde la extracción hasta el producto final, la adopción de prácticas que minimicen daños ambientales, preserven ecosistemas sensibles, reduzcan el consumo de agua y energía, y aseguren la gestión adecuada de residuos.

A pesar de la etiqueta “verde”, el concepto ha sido criticado por su asociación con el *greenwashing*, práctica mediante la cual empresas, industrias, ONG o gobiernos presentan productos o acciones como sostenibles para atraer inversiones y generar una imagen positiva. La crítica al Litio Verde se centra principalmente en su aplicación práctica y eficacia. A menudo, la etiqueta “verde” se utiliza como estrategia de marketing para proyectar una imagen positiva de las empresas mineras sin

cambios operativos reales. En consecuencia, la certificación voluntaria puede utilizarse estratégicamente en comunidades afectadas para lograr legitimidad social y acceso a territorios.

Los impactos ambientales de la minería en Brasil son significativos, y lo mismo ocurre con la extracción de litio. Al seguir las mismas prácticas, relaciones sociales, instituciones y elecciones tecnológicas que otros minerales, la minería de litio puede generar daños similares, como contaminación de agua potable, degradación del paisaje y pérdida de biodiversidad. Además, siendo componente clave de baterías recargables, el litio genera preocupaciones adicionales sobre su ciclo de vida, no solo durante la extracción sino también en su disposición inadecuada, con graves riesgos ambientales y sanitarios.

El proyecto indica que el certificado podrá emitirse por proyecto o emprendimiento productivo, indicando la intensidad de carbono del litio producido. La normativa podrá establecer diferentes rangos indicativos de intensidad de carbono para la producción de Litio Verde. Las empresas certificadas deberán mantener públicamente y de manera continua la información sobre certificación y producción de litio en internet.

Finalmente, el proyecto autoriza al Poder Ejecutivo a extender la certificación voluntaria a la exploración y procesamiento de otros minerales utilizados en sistemas de almacenamiento de energía. No obstante, permitir comercio exterior de litio sin criterios ni restricciones puede comprometer el control nacional sobre los recursos naturales. La falta de regulación podría conducir a un agotamiento rápido de reservas y limitar la participación de la sociedad civil. La ausencia de consulta pública y transparencia puede socavar la gobernanza democrática y los principios participativos.

El discurso refleja la minimización de la intervención estatal en la economía, manifestada en la ausencia de regulación específica y la priorización de intereses del sector privado en la explotación y comercialización de litio. La retórica de sostenibilidad se utiliza estratégicamente, permitiendo que la certificación funcione como herramienta de mercado sin mecanismos efectivos de control.

3.4 Proyecto de Ley 4.367/2023

La iniciativa, de la diputada federal Dandara (PT-MG), actualmente espera el dictamen del relator de la Comisión de Minas y Energía, tras expirar el plazo de cinco sesiones para presentar enmiendas, sin que se presentara ninguna. Este proyecto modifica la Ley nº 8.001, de 13 de marzo de 1990, que define la CFEM para el litio. Establece un aumento de la tasa de CFEM para la explotación

de litio al 4% y autoriza la creación del Fondo Social del Litio. Además, estipula que un decreto presidencial, emitido en un plazo de noventa días, definirá criterios para que la entidad reguladora del sector minero pueda reducir la CFEM del hierro del 3,5% al 2% para yacimientos de bajo rendimiento y rentabilidad debido a bajo contenido de hierro. Los gastos por instalación de plantas industriales que produzcan bienes industriales de alto valor agregado podrán deducirse de la CFEM del litio, hasta un límite del 25% del valor adeudado por la persona jurídica.

Una crítica se refiere al valor propuesto frente a estándares internacionales. La CFEM es el equivalente más cercano a las regalías mineras en Brasil, y en muchos países las tasas son considerablemente más altas (Coelho, 2016). Por ejemplo, en Ontario, Canadá, las regalías mineras pueden llegar al 15% de los ingresos brutos, mientras que en Brasil la CFEM se limita al 3,5% de ingresos netos.

Por ello, el 4% propuesto sigue siendo relativamente bajo, cuestionando la justicia en la distribución de la renta minera del litio. Más problemático aún es la reducción de la CFEM del hierro para yacimientos de bajo grado, lo que representa una ventaja indebida para minas que podrían no ser viables.

El proyecto también establece el Fondo Social del Litio, destinado a financiar el desarrollo social en regiones mineras, apoyando proyectos en educación, cultura, deporte, salud pública, ciencia y tecnología, medio ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático, y acciones en beneficio de comunidades tradicionales.

Las fuentes del fondo incluyen un 1% adicional de CFEM del litio, rendimientos financieros y otros recursos legales. Al menos el 50% debe invertirse en educación y el 10% en investigación y desarrollo.

El aumento de CFEM y la creación del fondo reflejan preocupación por distribuir de manera más equitativa la renta minera a entidades públicas, beneficiando potencialmente a la población local. Sin embargo, el proyecto no aborda directamente la democratización de la toma de decisiones. La asignación de la renta minera seguiría siendo poco influenciada por la sociedad, especialmente por las comunidades afectadas. Los criterios del fondo se establecen, pero no se detallan; es esencial que los recursos se distribuyan equitativamente y que las comunidades locales tengan voz activa en definir prioridades y ejecutar acciones, garantizando la atención de necesidades locales.

El PL 4.367/2023 tiene un enfoque desarrollista, buscando mayor presencia estatal en el control de la renta minera, lo que podría generar mecanismos económicos y sociales que beneficien a las comunidades afectadas. Sin embargo, se requieren instrumentos adicionales para que las comunidades gestionen estos recursos y definan el destino de la renta minera.

3.5 Proyecto Valle del Litio

En mayo de 2023, el gobernador de Minas Gerais, Romeu Zema, lanzó el proyecto “Lithium Valley Brazil” en la bolsa de valores Nasdaq, en Nueva York. El proyecto tiene como objetivo transformar las regiones norte y noreste de Minas Gerais, específicamente los Valles de Jequitinhonha y Mucuri, en polos de explotación de litio, atrayendo a multinacionales (Cáritas MG, 2023). Esta iniciativa es un esfuerzo conjunto del gobierno del estado de Minas Gerais y del Ministerio de Minas y Energía (MME).

Durante el lanzamiento y misiones posteriores, los responsables promovieron las ventajas competitivas de Minas Gerais para inversores extranjeros, como: la mayor reserva de litio en Brasil; extracción supuestamente de bajo impacto (sin uso de químicos contaminantes); y la posibilidad, respaldada por el gobernador, de modificar la regulación estatal para atraer inversiones. En noviembre de 2023, durante una misión oficial a China, el proyecto se presentó a representantes de Ganfeng Lithium, el mayor productor de sal de litio de China y el tercero a nivel mundial (SEDE-MG, 2023).

El enfoque del gobernador Zema está alineado con los intereses de las empresas mineras y los accionistas. Esta fuerte relación con capital extranjero genera preocupación sobre el control del mineral, limitando la capacidad de Brasil de decidir sobre el uso del litio y asegurar que los beneficios potenciales permanezcan en el país. Además, la falta de consulta pública y de participación significativa de las comunidades en las decisiones relacionadas con el proyecto viola principios fundamentales de justicia y derechos humanos.

La ubicación de los centros de decisión a nivel estatal y, especialmente, internacional, junto con la falta de cooperación efectiva con los municipios, indica que los principales beneficiarios de esta iniciativa son las empresas mineras y el mercado financiero. La falta de transparencia y el acceso limitado a la información impiden que la sociedad civil supervise o influya en los procesos de toma de decisiones.

El proyecto del gobernador Romeu Zema no constituye un decreto o ley formal, pero ha desempeñado un papel significativo en la movilización y atracción de inversiones para la extracción de litio. Aunque no tiene fuerza legal de legislación oficial, el proyecto creó un entorno favorable para intereses privados. Señalando apoyo gubernamental, su influencia en la dinámica de inversiones y promoción de la minería de litio es innegable.

3.6 Proyecto de Ley 2780/2024

De autoria de los diputados federales Zé Silva (Solidariedade/MG), Keniston Braga (MDB/PA), Duda Ramos (MDB/PR), Laura Carneiro (PSD/RJ), Zé Vitor (PL/MG) y Raimundo Santos (PSD/PA), este proyecto de ley busca establecer la Política Nacional de Minerales Críticos y Estratégicos (PNMCE) y el Comité de Minerales Críticos y Estratégicos (CMCE), entre otras iniciativas. En septiembre de 2025, se aprobó su régimen de urgencia.

El proyecto define minerales críticos como aquellos cuya disponibilidad está en riesgo debido a limitaciones en la cadena de suministro y que son esenciales para la economía, la transición energética (TE) y la seguridad nacional. Los minerales estratégicos son aquellos de gran importancia por su ventaja comparativa y papel esencial en la economía. Los principios de la PNMCE se basan en la valorización y uso sostenible de los minerales críticos y estratégicos, preservación de los intereses nacionales, desarrollo sostenible, reconocimiento de su relevancia para la TE, aumento de la disponibilidad para tecnologías asociadas y fomento de inversión y competitividad.

El Comité de Minerales Críticos y Estratégicos (CMCE), vinculado al Consejo Nacional de Política Mineral, será responsable de definir y revisar bienalmente la clasificación de minerales como críticos o estratégicos en Brasil. El comité también establecerá prioridades para la PNMCE, creará grupos de trabajo, realizará estudios sobre dependencia, riesgo de suministro y potencial nacional en investigación, extracción y transformación de estos minerales, y analizará la demanda con revisión cada tres años. Otras actividades incluyen desarrollar programas de monitoreo para el desarrollo local de la minería, apoyar el licenciamiento ambiental de proyectos PNMCE y promover asociaciones para garantizar el suministro de estos recursos.

El Ministerio de Minas y Energía (MME) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), junto con otros miembros de la administración pública federal, priorizarán el análisis de proyectos enmarcados en la Política de Minerales Estratégicos o por el CMCE. El Poder Ejecutivo fomentará líneas de crédito para investigación y desarrollo tecnológico en procesos de exploración de minerales.

Las grandes empresas deberán destinar al menos el 0,40 % de sus ingresos brutos a iniciativas de investigación y desarrollo tecnológico. Además, no se aplicará impuesto sobre la renta a los ingresos pagados o acreditados a empresas extranjeras por el uso de marcas, patentes o licencias de tecnología empleadas en la transformación de estos minerales estratégicos en Brasil.

El proyecto de ley modifica la Ley N.º 11.196/2005³, extendiendo los beneficios fiscales de los Artículos 17–21 a personas jurídicas involucradas en proyectos de investigación y extracción de

³ Firmada por el presidente Luiz Inácio, que establece el Régimen Especial de Tributación para la Plataforma de Exportación de Servicios de Tecnología de la Información, el Régimen Especial de Adquisición de Bienes de Capital por

minerales críticos y estratégicos. El Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de Infraestructura (Reidi) también se aplicará al sector mineral, incentivando extracción, transformación y cadena productiva. La Ley N.º 11.488/2007⁴ se modificará para incluir como beneficiarios del Reidi a personas jurídicas con proyectos aprobados para obras de infraestructura en sectores específicos. El proyecto establece un régimen aduanero especial para exportación e importación de bienes destinados a investigación, extracción y transformación de estos minerales. El Poder Ejecutivo tendrá 90 días para reglamentar la ley tras su publicación.

El Proyecto de Ley 2780/2024 indica que la valorización y uso racional de los minerales críticos y estratégicos debe maximizar sus beneficios sociales, ambientales y económicos, pero no especifica medidas para garantizar la distribución equitativa de beneficios entre regiones y comunidades, ni cómo se logrará dicha maximización. La falta de políticas claras para combatir la desigualdad puede perpetuar exclusiones existentes e impedir que la sociedad y los territorios reciban los beneficios prometidos.

Aunque el proyecto menciona sostenibilidad, no indica cómo garantizará que la extracción mineral se realice de manera responsable y con consulta previa adecuada. Afirma que los minerales críticos son importantes para la seguridad alimentaria, aunque esta relación es controvertida. La minería generalmente implica la remoción de grandes extensiones de tierra, lo que puede destruir o expropiar tierras agrícolas, además de eliminar vegetación para minas y represas, alterando potencialmente el clima local (disponibilidad de agua y temperatura). Con frecuencia, ocurren contaminaciones de suelo y agua debido a químicos y contaminantes de la extracción y procesamiento, o de residuos y represas de relaves. Económicamente, las regiones dependientes únicamente de la minería suelen descuidar inversión y apoyo a la agricultura. Todo esto demuestra que la minería, independientemente de tratarse de minerales críticos, puede comprometer la seguridad alimentaria.

3.7 Medida Provisional n.º 1.308 de 2025

Empresas Exportadoras, el Programa de Inclusión Digital, y que dispone sobre incentivos fiscales para la innovación tecnológica, además de modificar determinados decretos.

⁴ Firmada por el presidente Luiz Inácio, que establece el Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de la Infraestructura (REIDI) y reduce el plazo mínimo para la utilización de los créditos de la Contribución al PIS/Pasep y de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social.

Esta Medida Provisional establece la posibilidad de un régimen de licenciamiento ambiental especial, con el objetivo de viabilizar emprendimientos considerados estratégicos por el gobierno federal.

Los emprendimientos serán clasificados como estratégicos a partir de una propuesta bianual del Consejo de Gobierno, que designará un equipo técnico dedicado de manera permanente a esta función. La autoridad licenciadora, así como las entidades y los órganos públicos de cualquier nivel federativo, darán prioridad a estos emprendimientos.

Los procedimientos necesarios para la obtención de la Licencia Ambiental de Instalación (LAI) siguen una secuencia de etapas normativas. Inicialmente, la autoridad licenciadora es responsable de definir el alcance y elaborar el respectivo Término de Referencia (inciso I). Posteriormente, el titular del proyecto deberá presentar la solicitud de la licencia, acompañada de la documentación pertinente, los proyectos técnicos, el cronograma de ejecución y los estudios ambientales exigidos, además de las demás licencias, autorizaciones y concesiones aplicables (inciso II).

A continuación, se emiten las manifestaciones de las autoridades involucradas en el proceso, de acuerdo con la naturaleza y el alcance del emprendimiento (inciso III). La autoridad licenciadora procede entonces al análisis técnico de los documentos y estudios presentados, pudiendo realizar una audiencia pública y, de ser necesario, solicitar información adicional o complementaria, observándose que dicha solicitud solo podrá realizarse una vez (inciso IV). Concluidas estas etapas, se elabora el dictamen técnico conclusivo (inciso V), que servirá de fundamento para la decisión administrativa final, resultando en la concesión o denegación de la Licencia Ambiental de Instalación – LAI (inciso VI). El proceso de licenciamiento ambiental especial deberá respetar un plazo máximo de doce meses para su análisis y conclusión.

Al considerar el régimen de licenciamiento estándar vigente en el marco jurídico brasileño, se observa que no existen cambios sustanciales. El principal es la fijación de un plazo máximo de un año para la conclusión del proceso y la priorización del licenciamiento especial por parte de los órganos competentes. De este modo, la Medida Provisional reproduce todas las deficiencias del licenciamiento existente, tales como la casi total imposibilidad de que los agentes y grupos afectados influyan en el proceso de toma de decisiones, la escasa transparencia y la falta de control social en el proceso deliberativo, al mismo tiempo que restringe aún más el plazo para su finalización. Por ello, es probable que los proyectos licenciados bajo el régimen especial avancen aún más rápidamente sobre los intereses de las comunidades tradicionales y de los grupos afectados, generando mayores daños ambientales.

3.8 Proyecto de Ley n.º 3.699/2025

El Proyecto de Ley n.º 3.699/2025, de autoría de Patrus Ananias (PT/MG), establece la política de investigación y aprovechamiento de minerales considerados críticos o estratégicos. Se consideran minerales críticos o estratégicos el litio, el niobio, las tierras raras, el cobre, el manganeso, el cobalto y el grafito, en la medida en que supuestamente constituyen materiales de relevante interés colectivo para la sociedad brasileña y deben ajustarse a las prioridades nacionales y a las directrices de la política de soberanía mineral.

El proyecto establece como condición para la aprobación de proyectos relacionados con dichos minerales la aprobación previa por el Consejo Nacional de Política Mineral, el cual deberá contar, como mínimo, con un representante de los Estados y del Distrito Federal, un representante de los municipios productores y afectados, tres representantes de la sociedad civil y un representante de instituciones de educación superior, todos ellos desvinculados de empresas mineras.

El proyecto introduce una innovación relevante vinculada a la agenda de los Territorios Libres de Minería al supeditar la aprobación de los proyectos mineros al consentimiento de las comunidades tradicionales potencialmente afectadas, las cuales deberán ser consultadas previamente de manera libre, previa e informada, bajo pena de nulidad del procedimiento de autorización.

Asimismo, se prohíbe la participación de empresas extranjeras o de empresas bajo control extranjero en las actividades de investigación, extracción, beneficio, explotación o aprovechamiento de minerales críticos o estratégicos.

En síntesis, el proyecto incorpora avances importantes en la democratización y el control de los bienes minerales. Sin embargo, se apoya en nociones vagas de prioridades nacionales, interés colectivo y soberanía mineral que pueden ser fácilmente instrumentalizadas por los intereses de las empresas mineras y de sus representantes políticos en el poder público. En consecuencia, aún resta definir el alcance concreto de estos conceptos, que habitualmente se utilizan para justificar proyectos orientados por intereses privados de grandes corporaciones y sus accionistas.

Por último, se elaboró una tabla con los resúmenes de cada iniciativa legislativa y los respectivos análisis.

Tabla 2. Síntesis de las iniciativas legislativas

MARCO LEGAL	AUTORÍA	PRINCIPALES PUNTOS	CRÍTICAS
-------------	---------	--------------------	----------

Proyecto de Ley n.º 1.992/2020	Diputado estadual Jean Freire	Propone la creación del Polo Minero e Industrial del Litio en los Valles del Jequitinhonha y del Mucuri. Busca fortalecer la cadena productiva del litio, promover el desarrollo tecnológico y generar empleo en la región. Establece medidas para el procesamiento local del litio, inversiones en investigación y desarrollo, la creación de líneas de crédito y la participación de representantes locales en la implementación del polo. En tramitación en la Asamblea Legislativa de Minas Gerais.	El proyecto tiene como objetivo principal el desarrollo de la cadena productiva del litio y la agregación de valor a la materia prima, ignorando experiencias previas de violaciones ambientales y los impactos sobre las poblaciones locales ocasionados por la integración vertical en la minería. Además, no queda claro si la asignación de recursos para la diversificación económica de estos municipios beneficiará a sectores como la agricultura familiar, el turismo u otros que fortalezcan la economía local y generen empleo e ingresos más allá de la minería.
Decreto n.º 11.120/2022, de 5 de julio de 2022	Presidente Jair Messias Bolsonaro	Autoriza operaciones de comercio exterior de minerales y menas de litio sin la imposición de criterios, límites o condicionantes específicos, salvo los previstos por la ley.	Este decreto facilita la exportación de minerales extraídos por empresas multinacionales de minería sin imponer criterios o condiciones específicas. La falta de regulación puede conducir a una explotación descontrolada de estos recursos, sin considerar adecuadamente los intereses de la población a largo plazo. Además, limita la participación pública y el involucramiento de la sociedad civil, debido a la ausencia de consulta pública y transparencia en los procesos de toma de decisiones.
Proyecto de Ley n.º 2.809/2023	Diputados federales: Adriana Ventura (NOVO-SP), Evair de Melo (PP-ES), Coronel Chrisóstomo (PL-RO), Kim Kataguirí (UNIÃO-SP), Flávia Moraes (PDT-GO), Dagoberto Nogueira (PSDB-MS), Lebrão (UNIÃO-RO) y José Medeiros (PL-MT)	Promueve la certificación voluntaria del “Litio Verde”. Propone la creación de un Polo Minero e Industrial del Litio en los Valles del Jequitinhonha y del Mucuri para fortalecer la cadena productiva minera e industrial del litio y contribuir al desarrollo regional; establece criterios para la certificación del “Litio Verde”. Listo para su inclusión en la agenda del Pleno y bajo régimen de tramitación de urgencia.	La autorización de operaciones de comercio exterior de minerales y menas de litio sin criterios ni condicionantes puede socavar el control del país sobre sus propios recursos naturales. Esta falta de supervisión podría provocar la rápida agotación de las reservas de litio, poniendo en riesgo la capacidad del país de utilizar estos recursos estratégicos en el futuro. Asimismo, la ausencia de restricciones en exportación e importación limita aún más la participación y el involucramiento de la sociedad civil.
Proyecto de Ley n.º 4.367/2023	Diputada federal Dandara (PT-MG)	Propone el aumento de la alícuota de la CFEM sobre la explotación del litio al 4,0% y la creación del Fondo Social del Litio, destinado al desarrollo social de las regiones donde ocurre la explotación	La propuesta de aumentar la alícuota de la CFEM sobre la explotación del litio y crear el Fondo Social del Litio indica preocupación por asegurar que los ingresos mineros se distribuyan de

		minera del litio. El proyecto también establece criterios para el uso del fondo y prioriza la asignación de recursos a educación, investigación y desarrollo científico, combate a la pobreza y desarrollo socioeconómico en las áreas mineras. En espera del dictamen del ponente en la Comisión de Minas y Energía.	manera más equitativa entre los entes públicos, lo que en teoría podría beneficiar a la población. Sin embargo, el proyecto de ley no aborda directamente cuestiones relacionadas con la democratización del proceso decisorio en el sector minero. Por tanto, la asignación de los ingresos mineros seguiría teniendo poca influencia de las demandas de la sociedad, especialmente de las comunidades afectadas.
Proyecto Valle del Litio	Gobernador Romeu Zema	Tiene como objetivo transformar el norte y el nordeste de Minas Gerais en polos de explotación de litio, atrayendo empresas de capital internacional.	Falta de consulta pública, de participación efectiva de las comunidades en las decisiones relacionadas con el proyecto y escasa cooperación con los municipios.
Proyecto de Ley n.º 2.780/2024	Diputados federales: Zé Silva (Solidariedade/MG), Keniston Braga (MDB/PA), Duda Ramos (MDB/PR), Laura Carneiro (PSD/RJ), Zé Vitor (PL/MG) y Raimundo Santos (PSD/PA)	Busca instituir la Política Nacional de Minerales Críticos y Estratégicos (PNMCE), el Comité de Minerales Críticos y Estratégicos (CMCE), así como otras iniciativas orientadas al desarrollo industrial estratégico y ecológico. Bajo régimen de tramitación de urgencia.	No se incluyen medidas específicas para garantizar la distribución equitativa de beneficios entre las diferentes regiones y comunidades.
Medida Provisional n.º 1.308/2025	Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	Crea la posibilidad de un régimen especial de licenciamiento ambiental para viabilizar emprendimientos considerados estratégicos por el gobierno federal.	Los principales cambios respecto al licenciamiento estándar son el plazo máximo de un año para la conclusión del proceso y la priorización del licenciamiento especial en los órganos competentes. Por tanto, la Medida Provisional mantiene todos los desafíos del sistema de licenciamiento existente, como la casi imposibilidad de que los grupos afectados influyan en la toma de decisiones, la baja transparencia del proceso y la falta de control público sobre las deliberaciones, al mismo tiempo que acorta aún más los plazos de conclusión. En consecuencia, es probable que los proyectos licenciados bajo procedimientos especiales avancen aún más rápido, pasando por encima de los intereses de las comunidades tradicionales y grupos afectados y

			generando mayores daños ambientales.
Proyecto de Ley n.º 3.699/2025	Patrus Ananias (PT-MG)	Establece la política de investigación y aprovechamiento de minerales considerados críticos o estratégicos.	Introduce avances importantes en la democratización, el control sobre los recursos minerales y el reconocimiento de los Territorios Libres de Minería. Sin embargo, trata con nociones vagas de prioridades nacionales, interés colectivo y soberanía mineral, que pueden ser fácilmente manipuladas por empresas mineras y sus representantes políticos. Por lo tanto, aún no queda claro qué significan estas nociones, ya que a menudo se utilizan para justificar proyectos que responden a intereses privados de grandes compañías y sus accionistas.

Fuente: Autores (2025).

A pesar de la creación de diversas iniciativas legislativas en los últimos años, el marco regulatorio brasileño parece estar rezagado respecto a la urgencia de regular los minerales estratégicos, impulsada por la creciente demanda global. En general, las medidas adoptadas priorizan la extracción de litio impulsada por el mercado, concentrando el poder de decisión en las empresas mineras. Los cuatro pilares de evaluación —democratización, participación popular, transparencia y justicia socioambiental— reciben poca o ninguna atención en estas iniciativas, evidenciando las limitadas oportunidades de participación de las comunidades afectadas en las decisiones y medidas propuestas. La democratización, la participación popular y la transparencia se ven notablemente debilitadas tanto en el marco legal actual como en las propuestas de actualización.

Entre las medidas propuestas, destacan los avances en la captura de la renta minera (mediante el aumento de la CFEM del litio), la creación del Fondo Social y el desarrollo del encadenamiento productivo. Sin embargo, cada uno de estos puntos presenta limitaciones y contradicciones específicas. El aumento de la tasa de la CFEM es necesario, ya que, en términos comparativos internacionales, la tasa sigue siendo baja incluso después de la modificación (Coelho et al., 2023). No obstante, aumentar la tasa no garantiza que los recursos se destinen a mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de las comunidades afectadas (Oliveira et al., 2024).

Desde la perspectiva desarrollada en este artículo, el Fondo Social es una medida positiva. Sin embargo, sin mayores detalles, queda la duda de si el Fondo servirá como un mecanismo de control popular o si reproducirá la tendencia de fondos y consejos controlados por los intereses empresariales del sector (Oliveira; Zucarelli, 2020).

Por último, el desarrollo del encadenamiento productivo, cuyo objetivo es retener una mayor parte de los recursos en el país donde se realiza la extracción, también parece prometedor. Sin embargo, si no existen mecanismos de democratización y supervisión popular de esta estructura productiva, tiende a convertirse en un violador de derechos y depredador del medio ambiente, como lo demuestran las experiencias brasileñas de encadenamiento productivo de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) y la Estrada de Ferro Carajás (EFC) (Coelho, 2016).

Aunque se han observado algunos avances respecto a la renta minera apropiada por el Estado y la creación de consejos, la gobernanza del sector sigue concentrándose en atender los intereses de las empresas mineras. La mayoría de las iniciativas funcionan como incentivos y facilitadoras de la extracción de litio, sin un control social efectivo ni mecanismos sólidos de protección ambiental y social. En consecuencia, los efectos generados por la estructura minera actual tienden a reproducirse en la extracción de minerales estratégicos, y estos efectos podrían incluso agravarse debido a los incentivos irresponsables del modelo minero actual.

4 CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación analizó las iniciativas institucionales de representantes políticos brasileños relacionadas con la minería de litio en Brasil, buscando comprender cómo estas autoridades han influido en la extracción y gestión de este recurso mineral. La relevancia de este debate se evidencia por la gran cantidad de propuestas presentadas en los últimos tres años. Dada la incertidumbre sobre la aprobación de estas medidas, es difícil definir con precisión las características del futuro marco regulatorio.

Como se destaca en el artículo, la democratización, la participación popular, la transparencia y la justicia socioambiental son poco o nada contempladas por estas iniciativas. En consecuencia, existe una tendencia a reproducir el modelo minero vigente, que perpetúa e intensifica desigualdades socioeconómicas, perjudica a las comunidades locales y genera impactos ambientales significativos.

Como consideración final, cabe señalar que el campo progresista se divide esencialmente en dos posiciones mayoritarias, que no son necesariamente opuestas. La primera posición se opone a priori a la minería, independientemente de cómo se regule la actividad. La segunda posición favorece la minería regulada de acuerdo con los principios de este enfoque progresista. Esta no es un análisis que pretendamos profundizar en este momento, sino más bien resaltar la necesidad de diálogo entre ambas posiciones en ciertos puntos y de identificar áreas donde la convergencia no es posible. Se deja constancia de la observación.

REFERENCIAS

- AEPET – Associação dos Engenheiros da Petrobras. **Onde fica a maior reserva de lítio do Brasil? Saiba como o país deve explorar e ampliar sua produção:** entre os elementos fundamentais para tornar o Brasil uma das lideranças na transição energética está o lítio. 2023. Disponível em: <https://aepet.org.br/noticia/onde-fica-a-maior-reserva-de-litio-do-brasil-saiba-como-o-pais-deve-explorar-e-ampliar-sua-producao/>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- AGÊNCIA SENADO. **Governo:** dependência externa de fertilizantes vai continuar nos próximos anos. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/24/governo-dependencia-externa-de-fertilizantes-vai-continuar-nos-proximos-anos>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- ALONSO, Aleida Azamar. El mito de la transición energética y la importancia del litio. In: ALONSO, Aleida Azamar (org.). **Litio en América Latina:** demanda global contra daño socioambiental. Ciudad de México: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2022. p. 23–43.
- ARONOFF, Kate; BATTISTONI, Alyssa; COHEN, Daniel Aldana; RIOFRANCOS, Thea. **Um planeta a conquistar:** a urgência de um Green New Deal. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Projeto de Lei n. 1.992/2020, de 27 de junho de 2020. **Diário do Legislativo**, Brasil, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/1992/2020>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- BLOOMBERG LÍNEA. **Lítio:** após queda de 80% este ano, analistas preveem cenário nebuloso em 2024. 2023. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/mercados/litio-apos-queda-de-80-este-ano-analistas-preveem-cenario-nebuloso-em-2024/>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- BRITISH GEOLOGICAL SURVEY. **Lithium:** definitions, mineralogy and deposits. 2016. Disponível em: https://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/534440/1/lithium_profile.pdf. Acesso em: 24 ago. 2024.
- BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2.159/2021.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 1 out. 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-227-28-fevereiro-1967-376017-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 2.413, de 4 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 dez. 1997. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2413-4-dezembro-1997-400728-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 10.577, de 14 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10577-14-dezembro-2020-790909-norma-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



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



**NUEVA LEY DE PESTICIDAS Y
CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL
ABUSIVO EN BRASIL: DEL RETROCESO
SOCIOAMBIENTAL AL
CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO**

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

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

EDUARDO WALLAN BATISTA MOURA¹

RESUMEN

El artículo analiza críticamente la Ley nº 14.785/2023 (nueva Ley de Pesticidas) a la luz de la Constitución de 1988 y el paradigma del constitucionalismo ecológico. Se basa en la hipótesis de que esta ley fomenta un revés socioambiental, posible gracias a lo que llamamos constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste en instrumentalizar la legalidad constitucional para violar crónicamente el deber estatal de protección ambiental. El objetivo principal de la investigación es demostrar que, al romper con el modelo tripartito y concentrar los poderes regulatorios de los pesticidas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la nueva ley viola principios constitucionales fundamentales como la precaución, la prevención y la prohibición de los reveses socioambientales. La metodología adopta un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental y la revisión bibliográfica. Al final, se

¹ Estudiante de doctorado y máster en Derecho, Estado y Constitución en la Universidad de Brasilia (UnB); Licenciado en Derecho por la Universidad Federal de Piauí (UFPI); Especialista en Derechos Humanos del Instituto Esperança García; Profesor universitario; asesor jurídico en el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático; Investigador vinculado a los grupos de investigación Derechos Humanos y Ciudadanía (UFPI) y Derecho, Sociedad Mundial y Constitución (UnB); Investigación en el área del Derecho, con énfasis en la Teoría Constitucional, la Democracia, el Constitucionalismo latinoamericano, la Economía Política y el Derecho Socioambiental. Correo electrónico de contacto: eduardowallan@hotmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/7739149153182776>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7797-6973>.

Cómo citar este artículo:

MOURA, Eduardo

Wallan Batista.

Nueva ley de pesticidas y
constitucionalismo
ambiental abusivo en
Brasil: de la retrocesión
socioambiental al
constitucionalismo
ecológico.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 44-70.

Fecha de presentación:
10/10/2025

Fecha de aprobación:
30/11/2025

concluye que la nueva legislación consolida un modelo de gobernanza que establece un retroceso socioambiental, en el que el Estado actúa como agente de legitimación de los intereses de la agroindustria. Como respuesta, se propone el constitucionalismo ecológico como un camino de reconstrucción normativa, hermenéutica, institucional y político-social, basado en la interdependencia entre la protección de la naturaleza y los derechos fundamentales.

Palabras clave: Ley de Pesticidas. Constitucionalismo ambiental abusivo. Retroceso socioambiental. Constitucionalismo ecológico.

RESUMO

O artigo analisa criticamente a Lei nº 14.785/2023 (nova Lei de Agrotóxicos) à luz da Constituição de 1988 e do paradigma do constitucionalismo ecológico. Parte-se da hipótese de que a referida lei promove um retrocesso socioambiental, viabilizado através do que chamamos de constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste na instrumentalização da legalidade constitucional para violar cronicamente o dever estatal de proteção ambiental. A pesquisa tem como objetivo central demonstrar que ao romper com o modelo tripartite e concentrar competências regulatórias dos agrotóxicos no Ministério da Agricultura e Pecuária, a nova lei viola princípios constitucionais fundamentais como a precaução, prevenção e vedação ao retrocesso socioambiental. A metodologia adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica. Ao final, conclui-se que a nova legislação consolida um modelo de governança que configura um retrocesso socioambiental, no qual o Estado atua como agente de legitimação dos interesses da agroindústria. Como resposta, propõe-se o constitucionalismo ecológico como caminho de reconstrução normativa, hermenêutica, institucional e político-social, fundado na interdependência entre a proteção da natureza e os direitos fundamentais.

Palavras-chave: Lei de Agrotóxicos. Constitucionalismo Ambiental Abusivo. Retrocesso Socioambiental. Constitucionalismo Ecológico.

ABSTRACT

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

Keywords: Pesticides Law. Abusive Environmental Constitutionalism. Socio-environmental Regression. Ecological Constitutionalism.

INTRODUCCIÓN

Desde los años 60, con la publicación del libro *Primavera Silenciosa* de la bióloga Rachel Carson en 1962, la preocupación por los efectos nocivos de los pesticidas ha adquirido contornos más concretos. Sin embargo, incluso con las advertencias de Carson sobre los riesgos y peligros de estos productos para el medio ambiente y el avance de la legislación nacional e internacional de protección ambiental, el uso de insumos químicos en la agricultura solo ha aumentado en las últimas décadas. Este proceso forma parte de la llamada "evolución" del sector agrícola, que desde mediados del siglo XX ha ido incorporando cada vez más tecnología bioquímica en su proceso productivo.

En este contexto de avances tecnológicos en la producción agroindustrial, Brasil se ha consolidado históricamente como uno de los mayores consumidores de pesticidas del mundo, especialmente debido a la expansión del modelo de agricultura intensiva orientado a la exportación de *materias primas* que se ha producido en los últimos 50 años (Terra, 2008). Este proceso cobró aún más fuerza en los años 70, cuando la crisis del modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones trasladó la centralidad de la política macroeconómica de Brasil de la industria a la agricultura de exportación (Morceiro, 2012).

Con esto, se produjo la llamada "Revolución Verde"², que fue el proceso de modernización agrícola impulsado por políticas que priorizaban la productividad de la agricultura a gran escala y fomentaban el uso de insumos agroquímicos, como el Programa Nacional de Pesticidas Agrícolas (PNDA) de 1975.³ Desde entonces, el sector agrícola nacional ha crecido y aumentado su productividad exponencialmente, y este crecimiento depende cada vez más de sustancias químicas⁴, muchas de las cuales ya están prohibidas en otros países debido a su perfil toxicológico de alto riesgo para el medio ambiente y la salud humana.

Año tras año, Brasil se aísla cada vez más en la cima del ranking de mayor consumidor de pesticidas del mundo. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),⁵ Brasil utilizó 800 millones de kg de pesticidas

² La expresión se adoptó durante la Guerra Fría para indicar la posibilidad de revolucionar las condiciones de vida de la humanidad, superando el problema del hambre mediante el uso intensivo de productos químicos y tecnología en la agricultura. La alusión a "verde" tenía, por tanto, una doble connotación: la primera, más obvia, estaba relacionada con la agricultura; la segunda aludía a una alternativa a la Revolución Roja (socialista) como solución al fin de la miseria. (Bombardi, 2023, p. 44).

³ Sobre el contexto del PNDA y su relación con la dictadura militar brasileña, véase: Lignani; Brandão (2022)

⁴ Terra (2008) reconstruye este proceso evolutivo de la industria de pesticidas en Brasil y muestra cómo, desde los años 70 hasta los 2000, Brasil siempre ha sido uno de los mayores mercados de pesticidas del mundo.

⁵ FAOSTAT. *Producción – FAOSTAT*. Disponible en: <<https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>>. Consultado en: 14/08/2025

en 2022. Estados Unidos, que ocupa la segunda posición en el ranking mundial, utilizó 467 millones, un porcentaje un 41,6% menos que Brasil; mientras que Indonesia, tercera en el ranking mundial, consumió 294 millones de kg, un porcentaje un 63,2% menos que Brasil (FAOSTAT, 2024).

En perspectiva histórica, los números de consumo de pesticidas en Brasil son aún más alarmantes y muestran la repentina escalada en el uso de estas sustancias. En 2002, el país utilizó 146 millones de kg de pesticidas en su territorio. Es decir, un aumento del 81,75% en el consumo anual de pesticidas en el país en los últimos 20 años (Faostat, 2024).⁶ Esto implica que en 2022 Brasil consumió alrededor de 4 kg de pesticidas por habitante, considerando los 203 millones de habitantes registrados en el Censo IBGE de 2022.⁷

En este escenario de aumento exponencial del uso de pesticidas en el territorio brasileño, los marcos legales para la regulación del registro, comercialización e inspección de estas sustancias desempeñan un papel fundamental para que el Estado cumpla con su deber constitucional de proteger contra las externalidades negativas asociadas a estos productos, con el fin de garantizar a la población la eficacia de los derechos fundamentales a la salud, a la vida, la dignidad humana y el medio ambiente ecológicamente equilibrado previsto en la Constitución de 1988.

Desde 1989, la regulación de los pesticidas se ejerció mediante la Ley n° 7.802/89, y se reguló solo en 2002 con el Decreto n.º 4.074/02. En conjunto, estas normas desempeñaron el papel de regular el control de registros, reevaluaciones, inspecciones, uso y comercialización de pesticidas en Brasil basándose en un modelo tripartito, en el que participaron por igual las agencias federales de medio ambiente, salud y agricultura, para asegurar que los aspectos ambientales fueran considerados en el proceso de toma de decisiones sobre el proceso regulatorio de pesticidas, de la salud humana y la eficiencia agrícola.

Sin embargo, este sistema de regulación tripartito fue superado recientemente con la promulgación de la Ley N° 14.785/23, la nueva ley de pesticidas, que establece el uso, registro, producción, comercialización, envasado e inaugura el nuevo marco legal para los pesticidas en Brasil. La nueva ley deriva de un proyecto de ley que llevaba más de veinte años pendiente en el congreso nacional y tenía el apodo de "Ley del Veneno", debido a su naturaleza más permisiva y flexible en relación con los pesticidas, justificando la necesidad de modernizar los parámetros regulatorios nacionales sobre el tema.⁸

⁶ FAOSTAT. Producción – FAOSTAT. Disponible en: <<https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>>. Consultado en: 14/08/2025.

⁷ IBGE. Resumen del Censo de 2022. Disponible en: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Consultado en: 14/08/2025.

⁸ El proyecto es presentado por el sector ruralista como modernización, flexibilidad y desburocratización de una ley "atrasada" que impide el crecimiento del sector. Sin embargo, es difícil ver los beneficios del proyecto para la sociedad

La nueva ley fue sancionada por el presidente de la República con 17 mensajes de veto, centrados en disposiciones que rompían con el modelo tripartito y otorgaban a la agencia federal de agricultura un papel principal en el proceso regulatorio de pesticidas, especialmente en registros, cambios tras el registro y en la reevaluación de riesgos. De los 17 vetos emitidos por el presidente, 14 fueron revocados por el Congreso⁹, lo que permitió mantener el perfil más permisivo y flexible de la nueva norma con la centralización de los poderes en la agencia federal de agricultura.

Ahora, en noviembre de 2025, casi dos años después de la entrada en vigor de la nueva ley de pesticidas, todavía existen muchas dudas e incertidumbres sobre la regulación del asunto a nivel nacional, que ha quedado en una especie de "limbo normativo". Esto se debe a que, aunque la regulación de los pesticidas es un proceso extremadamente complejo, aún no se ha emitido un decreto regulatorio específico para las directrices generales de la Ley nº 14.785/23, lo que significa que las disposiciones previstas en el Decreto n.º 4.074/02 que son incompatibles con la nueva ley siguen vigentes, generando lagunas e incertidumbre jurídica en la gobernanza regulatoria de los pesticidas en Brasil.

En vista de este contexto contradictorio¹⁰ que rodea a la nueva ley de pesticidas en Brasil, este artículo busca investigar los retrocesos socioambientales promovidos por la Ley nº 14.785/23 y comprender los principales problemas del modelo de gobernanza actual propuesto por la nueva legislación. Por tanto, el objetivo es analizar el cambio en el paradigma normativo para identificar inconstitucionalidades y puntos más sensibles de la nueva norma, con el objetivo general de investigar cómo este nuevo marco legal afecta a los derechos fundamentales y las posibles soluciones que una perspectiva de constitucionalismo ecológico puede ofrecer al problema del abuso de pesticidas en Brasil.

Para lograr este objetivo, analizaremos más en profundidad las innovaciones introducidas por la Ley nº 14.785/23 en los institutos de registro y reanálisis de riesgos, con la intención de identificar los puntos más sensibles e inconstitucionales en la reconfiguración normativa promovida en estos institutos. A continuación, abordaremos la nueva ley general de pesticidas desde la perspectiva de un constitucionalismo ambiental abusivo (Landau, 2020), para entender cómo el abuso de los pesticidas contribuye a reveses socioambientales y viola derechos fundamentales previstos en

civil, ya que la "flexibilidad" resultaría en fomentar el uso de pesticidas, de una manera aún menos responsable ambiental y socialmente, por parte de un país que ya es récord en consumo de pesticidas. (Leonel Jr.; Helmold, 2018, p. 2009)

⁹ Congreso Nacional. Veto nº 47/2023 (Flexibilidad en el registro de pesticidas). Disponible en: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>>. Consultado en: 14/08/2025.

¹⁰ Durante todo su proceso, la ley fue objeto de críticas por parte de los movimientos ecologistas; Tras ser procesado en la Legislatura, fue objeto de 17 mensajes de veto; y hoy ya es objeto de una acción directa de inconstitucionalidad en el Tribunal Supremo Federal, ADI 7701.

la Constitución de 1988. Finalmente, investigaremos cómo el constitucionalismo ecológico puede ofrecernos herramientas para pensar en soluciones al problema de los pesticidas (Iacovino, 2020).

Para hacer viables los objetivos, la investigación adopta un enfoque metodológico cualitativo y descriptivo-analítico, basado en la revisión bibliográfica y el análisis documental. En términos procedimentales, la investigación realizó una revisión bibliográfica sobre sus dos temas estructuradores: a) derecho de pesticidas; y b) constitucionalismo ecológico.¹¹ El análisis documental y normativo aparece en el artículo de manera transversal, teniendo como fuentes primarias la legislación y las bases de datos sobre pesticidas. Finalmente, el análisis socioconstitucional de los pesticidas en Brasil desde la perspectiva del constitucionalismo ecológico servirá como base para la construcción de la hipótesis central del artículo: que el abuso de los pesticidas viola derechos fundamentales de manera crónica y estructural.

El artículo está estructurado en tres secciones interdependientes, que buscan articular el debate jurídico-regulatorio con el análisis constitucional y socioambiental de la nueva ley de pesticidas en Brasil. La primera sección, titulada "Ley nº 14.785/23 y el fin del modelo tripartito", examina los principales problemas del nuevo marco regulatorio que culminó en el fin del modelo regulatorio tripartito. La segunda sección, llamada "nueva ley de pesticidas y constitucionalismo ambiental abusivo", investiga cómo los mecanismos del constitucionalismo ambiental se instrumentalizaron para promover la regresión socioambiental. Finalmente, la tercera sección, titulada "alternativas frente al constitucionalismo ecológico", está dedicada a investigar el potencial del constitucionalismo ecológico para la promoción de los deberes estatales de protección socioambiental.

1 LEY Nº 14.785/23 Y EL FIN DEL MODELO TRIPARTITO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA FLEXIBILIDAD REGULATORIA DE LOS PESTICIDAS EN BRASIL

Existen muchos problemas en relación con el tema de los pesticidas en Brasil. Debido al récord mundial de consumo de pesticidas, el país acumula evidencia empírica de los impactos negativos de estas sustancias en la salud humana y el medio ambiente.¹² Sin embargo, aquí en esta

¹¹ La reseña está en la base de datos Scielo y en el Portal de la revista Capes, con artículos seleccionados por criterio de impacto.

¹² De los diez pesticidas más vendidos del país, cinco están prohibidos en Europa: mancozeb, atrazina, acefato, clorotalonilo y clorpirifos. Entre otros efectos causados por la atrazina, que es un herbicida, destacan los siguientes: cáncer de estómago, linfoma no Hodgkin, cáncer de próstata, cáncer de tiroides, cáncer de ovario, enfermedad de Parkinson, asma, respiración ruidosa, infertilidad, mala calidad del semen, malformaciones congénitas y daño a las células hepáticas. El insecticida acefato, a su vez, es citotóxico y genotóxico en espermatozoides humanos y está asociado con diabetes tipo 2, hiperglucemia, disfunción del metabolismo lipídico, daño en el ADN y cáncer. (Bombardi, 2023, p. 58)

sección no pretendemos abordar estos impactos empíricamente, sino más bien exponer algunos de los puntos más sensibles del nuevo marco regulatorio para pesticidas, que conlleva inconstitucionalidades e incertidumbre legal sobre la regulación del asunto.

Así, para estructurar el análisis y delimitar el alcance, esta sección enfatizará los siguientes aspectos: i) Competencia e independencia en el proceso de registro; y ii) Reevaluación/reanálisis de los riesgos.¹³ La elección de estos puntos se debe a la mayor sensibilidad de estos temas, que son cruciales en la regulación de pesticidas. Esta sensibilidad se demuestra por el hecho de que, de los 14 vetos presidenciales a la nueva ley que fueron anulados por el Congreso Nacional, más de la mitad tratan sobre el proceso de registro o reanálisis de riesgos, lo que muestra cómo la disposición normativa sobre estos temas es motivo de desacuerdo.

1.1 Competencia e independencia de las agencias medioambientales, agrícolas y sanitarias en los registros de pesticidas en Brasil

Aún durante el proceso en el Congreso Nacional, uno de los principales puntos de tensión entre los movimientos medioambientales y los sectores agroindustriales para la nueva legislación fue el uso de la terminología "pesticidas".¹⁴ Aunque la disputa sobre cuál plazo sería el más apropiado se extendió a lo largo del largo proceso de procesamiento del proyecto, la denominación "pesticida" acabó prevaleciendo sobre "pesticidas", una ¹⁵terminología defendida por el caucus ruralista. Pero, aunque seguía en la nueva legislación, el término entró en vigor con una nueva definición.

En la antigua ley, el término pesticida tenía un alcance más amplio, que abarcaba productos utilizados en los sectores productivos de agroindustria, pastos, bosques (nativos o implantados), entornos urbanos y acuáticos.¹⁶ En la nueva ley, se separó la clasificación de los productos utilizados

¹³ "Reevaluación" es el término utilizado en el antiguo marco legal de los pesticidas en Brasil, mientras que "Reanálisis" es el término empleado en la Ley N° 14.785/2023.

¹⁴ Aún en proceso de tramitación del proyecto de ley en el Congreso Nacional, la terminología "Pesticida" fue cuestionada por parlamentarios del "caucus ruralista". Defensores de la agroindustria, estos parlamentarios trabajaron para que la terminología "Pesticida" fuera reemplazada por "Pesticidas" en la nueva legislación, en una maniobra destinada a tergiversar el simbolismo del peligro relacionado con estas sustancias. Para entender mejor esta discusión, véase: Grigori, Pedro. ¿Pesticidas, venenos, pesticidas? Entiende la disputa sobre el nombre de estos productos agrícolas. Repórter Brasil, 24 de enero. 2019. Disponible en: <<https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>>. Consultado en: 20/08/2025.

¹⁵ Sobre esta terminología, véase: Carvalho et al., 2017

¹⁶ Art. 2, I – pesticidas y similares: a) productos y agentes de procesos físicos, químicos o biológicos, destinados a su uso en los sectores productivos, en el almacenamiento y procesamiento de productos agrícolas, en pastos, en la protección de bosques, autóctonos o implantados, y otros ecosistemas, así como en entornos urbanos, acuáticos e industriales, cuyo propósito es alterar la composición de la flora o fauna, para preservarlos de la acción dañina de seres vivos considerados perjudiciales; b) sustancias y productos utilizados como defoliantes, desecantes, estimuladores e inhibidores del crecimiento (Brasil, 1989).

por la agroindustria y los empleados en bosques, otros ecosistemas y entornos acuáticos. Se trata de la distinción entre "pesticidas" y "productos de control medioambiental". Aquí no entraremos en la discusión sobre los méritos del cambio terminológico, que está fuera del alcance del artículo.¹⁷ Lo importante para nuestro análisis es entender cómo la innovación terminológica impacta directamente en la división de competencias para el registro de pesticidas.

La distinción promovida por la nueva ley no se limita solo a la diferenciación terminológica entre productos utilizados en la producción agrícola y en la gestión forestal y del agua. Con la diferenciación basada en el destino de los productos, la nueva ley eliminó la competencia regulatoria vinculante de las agencias federales de medio ambiente y salud sobre los productos utilizados por la agroindustria. En otras palabras, la distinción entre "pesticidas" y "productos de control ambiental" en la nueva ley se utilizó para centralizar formalmente la competencia vinculante en la agencia federal de agricultura y debilitar la participación de las agencias medioambientales y sanitarias en el proceso regulatorio de pesticidas para uso agrícola.¹⁸

Desde la entrada en vigor de la Ley nº 7.802/89, en Brasil está en vigor un modelo regulatorio tripartito para el registro y control de pesticidas, con la participación vinculante de agencias federales en medio ambiente (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA), agricultura (Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAPA) y salud (Agencia Nacional de Vigilancia de la Salud - Anvisa). En este modelo, IBAMA, MAPA y Anvisa compartieron poderes vinculantes durante todo el proceso de registro, cambios tras registros y reevaluación, con prerrogativas para establecer las directrices y requisitos que deberán presentar los solicitantes de registro y reevaluación de pesticidas comercializados en Brasil.

De este modo, existía una gobernanza multisectorial, sinérgica y más eficiente, porque, aunque todos estaban en igualdad de condiciones, IBAMA se encargaba de cuestiones medioambientales, MAPA de cuestiones agrícolas y Anvisa de cuestiones relacionadas con la salud humana, privilegiando la vocación técnica de cada agencia en la gobernanza regulatoria de pesticidas en Brasil. Y aunque fue un proceso extremadamente complejo, la competencia para establecer requisitos se compartió entre las tres agencias, favoreciendo una lógica de cooperación administrativa para un análisis sistemático de pesticidas.

Cada agencia actuando dentro de su competencia técnica, pero ejerciendo sus funciones de forma autónoma y en igualdad de condiciones con las demás, de modo que fuera posible promover

¹⁷ Para comprender en mayor profundidad la discusión sobre la terminología "pesticidas", véase: Paschoal (2019).

¹⁸ Art. 4 La agencia federal responsable del sector agrícola se establece como organismo de registro de pesticidas, productos técnicos y similares, así como la agencia federal responsable del sector medioambiental como organismo de registro de productos de control medioambiental, productos técnicos y similares (Brasil, 2023).

una gobernanza regulatoria que protegiera a la sociedad de la exposición a los peligros y riesgos asociados a estas sustancias.

Sin embargo, el modelo aportado por la Ley 14.785/23 rompe con este sistema. La nueva ley desmantela el modelo tripartito y la agencia agrícola se eleva al nivel de coordinadora del proceso de registro de pesticidas. Las implicaciones de esto en el proceso de registro pueden no cambiar, dado que IBAMA y Anvisa siguen participando con cierta autonomía. Sin embargo, para los cambios posteriores al registro, solo el coordinador del registro decide sobre los cambios realizados por el solicitante. Es decir, en los cambios tras el registro, IBAMA y Anvisa quedan relegados a meros extras.

En términos prácticos, a partir de los artículos 27, I, II y III de la Ley 14.785/23¹⁹, un pesticida puede registrarse con un perfil toxicológico más bajo, pasando por el tamiz de IBAMA, MAPA y Anvisa, y tras su aprobación, solicitar un cambio de registro que cambie la composición del producto a un perfil toxicológico superior, siendo el cambio analizado únicamente por MAPA. Por lo tanto, independientemente de lo que cambie el solicitante (proceso de producción, especificaciones del producto, materias primas, otros ingredientes o aditivos), solo el MAPA decidirá sobre dichos cambios, incluso si estos hacen que el producto sea más perjudicial para la salud humana y el medio ambiente.

En la práctica, esto puede transformar el proceso de registro en un procedimiento meramente simbólico de fachada, ya que tras el registro la composición del producto puede cambiar a un perfil toxicológico superior y dichos cambios solo serán analizados por MAPA. En resumen, no habrá un análisis triple del proceso de cambio de registro. El modelo tripartito está roto de modo que IBAMA y Anvisa son meros consultores sin poder de decisión, y que incluso advirtiendo sobre riesgos químicos inaceptables para la salud y el medio ambiente, la MAPA no estará obligada a seguir sus recomendaciones.

Así, permitir el cambio en el contenido de estos productos sin el debido análisis vinculante de IBAMA y Anvisa, que actúan para proteger los derechos difusos y colectivos al medio ambiente y la salud, viola frontalmente los principios de prevención, precaución y prohibición de los contratiempos socioambientales previstos en la Constitución de 1988. Una dinámica que también se repite en el Reanálisis de Riesgos.

¹⁹ Artículo 27. Los siguientes cambios en el registro serán evaluados técnicamente por la agencia registradora: I - proceso de producción; (Parte vetada de la promulgación) II - especificaciones del producto técnico y formulado; (Parte vetada de la promulgación) III - alteración de materias primas, otros ingredientes o aditivos; (Parte vetada de la promulgación) (Brasil, 2023).

1.2 Reanálisis de riesgos

Según la nueva ley, el reanálisis debe realizarse cuando las organizaciones internacionales responsables de la salud, la alimentación o el medio ambiente, de las que Brasil es miembro integral o con las que es signatario de acuerdos o convenios, adviertan sobre riesgos o desaconsejan el uso de pesticidas.²⁰ Las disposiciones sobre este tema fueron objeto de cuatro vetos presidenciales, todos los cuales fueron revocados por el congreso nacional.²¹ Pero incluso con el aparente mantenimiento de los parámetros de la antigua norma, es en proceso de reanálisis de riesgos donde reside otro problema estructural provocado por la Ley nº 14.785/2023 y el fin del modelo tripartito.

Aún bajo el antiguo marco legal, el proceso de reanálisis, antes llamado "reevaluación", tenía el mismo punto de partida que la alerta de la comunidad internacional sobre los riesgos de una determinada sustancia, ya que los registros de pesticidas en Brasil no tienen fecha de caducidad. La nueva ley, que debía "modernizar" la regulación de los pesticidas en Brasil, no cambió este sistema que concede el registro de *pesticidas ad infinitum*, aunque las buenas prácticas regulatorias y el propio principio de precaución indican que las sustancias de alto peligro y riesgo para el medio ambiente y la salud humana no deberían tener una fecha de caducidad indefinida.

Además de no establecer legalmente una periodicidad para la reanálisis de riesgos y avanzar hacia una legislación más protectora de la salud humana y el medio ambiente, la nueva legislación también situó a MAPA como coordinadora del proceso de reanálisis de riesgos, relegando a IBAMA y Anvisa únicamente a emitir declaraciones consultivas cuando la agencia agrícola lo solicita. Así, al igual que ocurre con los cambios tras el registro, ni IBAMA ni Anvisa tienen poder vinculante en el proceso de reanálisis de riesgos.

Esta reorganización es especialmente problemática porque los riesgos relacionados con los pesticidas pueden ser de tres naturalezas: i) reducción de la eficiencia agronómica; ii) alteración de riesgos para la salud humana; o iii) alteración de riesgos para el medio ambiente.

En el antiguo marco legal, la coordinación de la reevaluación era responsabilidad del organismo que representaba el aspecto a reevaluar²² y podía, dependiendo del resultado, mantener su

²⁰ Artículo 3, § 9 Cuando las organizaciones internacionales responsables de salud, alimentación o medio ambiente, de las cuales Brasil es miembro integral o con las que es signatario de acuerdos y convenios, advierten sobre riesgos o desaconsejan el uso de pesticidas, productos de control medioambiental y similares, la autoridad competente tomará medidas para reanalizar los riesgos teniendo en cuenta los aspectos económicos y fitosanitarios y la posibilidad de utilizar productos sustitutivos.

²¹ Congreso Nacional. Veto nº 47/2023 (Flexibilidad en el registro de pesticidas). Disponible en: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>>. Consultado en: 14/08/2025.

²² Brasil. Instrucción Normativa Conjunta nº 2, de 27 de septiembre de 2006. Permite la reevaluación de pesticidas, sus componentes y similares. Boletín oficial de la Unión: Brasilia, DF, 29 set. 2006. Disponible en: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138803>>. Consultado en: 20/08/2025.

registro, cambiar, suspender o cancelar su registro del producto. En la nueva ley, la reanálisis se concentra en la MAPA incluso en casos en los que la sospecha de alteración del riesgo recae en aspectos relacionados con la salud humana o el medio ambiente. Como resultado, la posición de MAPA es soberana independientemente de su competencia técnica para evaluar las características específicas del riesgo analizado, lo que representa una cara más de la ruptura con el modelo tripartito.

En la práctica, el artículo 29 de la Ley nº 14.785/2023 subordina la evaluación técnico-científica de los riesgos medioambientales y sanitarios a criterios de eficiencia productiva y económica. Esto se debe a que la nueva ley establece que el proceso de reanálisis realizado por el MAPA debe tener en cuenta aspectos económicos y fitosanitarios y la posibilidad de productos sustitutos en el proceso de reanálisis. En otras palabras, incluso ante productos rechazados por la comunidad internacional y con riesgos conocidos para la salud humana y el medio ambiente, el MAPA debe evaluar los impactos económicos antes de definir si el pesticida debe seguir utilizándose en Brasil.

Además, la nueva ley vincula las medidas restrictivas al producto con la existencia de un plan fitosanitario para reemplazar el producto por uno similar. El único párrafo del artículo 31 determina que las medidas más restrictivas²³ solo pueden tomarse si existe un plan fitosanitario para reemplazar ese producto. De este modo, la norma traslada al Estado del deber constitucional de protección ambiental y salud humana a la protección del proceso de producción agrícola, subordinando la promoción de derechos fundamentales a la seguridad de los intereses económicos de la agroindustria.

Otro punto sensible en relación con la reanálisis es que, aunque el principio activo²⁴ del pesticida está en reanálisis debido a la evidencia de un mayor riesgo derivado de su uso, la nueva ley permite registrar nuevos productos con estos componentes que están en reanálisis, manteniendo su comercialización, producción e importación hasta que se complete la reanálisis. Esto significa que, incluso ante incertidumbres sobre los riesgos del principio activo bajo reanálisis, toda la cadena de producción y comercialización de este producto permanece sin cambios hasta que se emita una opinión concluyente de MAPA.

Esta lógica de proteger el sector agrícola en detrimento de los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente viola el principio constitucional de precaución y nos revela cómo el proceso

²³ Art. 31 [...] V - restringir la comercialización; V - prohibir, suspender o restringir la producción o importación; VI - prohibir, suspender o restringir el uso; VII - cancelar o suspender el registro.

²⁴ Artículo 1, XIV – principio activo: agente químico solo o en mezcla con biológicos que confiere eficacia a pesticidas, productos de control medioambiental y similares; (Brasil, 2023).

legislativo constitucional puede ser instrumentalizado para debilitar la protección socioambiental, un deber del Estado garantizado por la Constitución de 1988.

Al desplazar el eje de toma de decisiones de la regulación a una perspectiva de eficiencia económica, la Ley nº 14.785/23 no solo altera el equilibrio técnico-administrativo del modelo tripartito, sino que inaugura un nuevo paradigma regulatorio con un perfil autoritario y centralizador en la toma de decisiones, en el que la legalidad formal se utiliza para erosionar las garantías constitucionales de protección ambiental y salud pública. Esta dinámica marca el punto de transición hacia un paradigma de constitucionalismo ambiental abusivo en la gobernanza de los pesticidas en Brasil.

2 NUEVA LEY DE PESTICIDAS Y CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL ABUSIVO

Bajo la nueva ley, Brasil batió otro récord nacional en la distribución de pesticidas.²⁵ Según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAPA), se publicaron 663 nuevos registros en 2024, la cifra más alta en la serie temporal hasta ahora y un aumento del 19,43% respecto a 2023.²⁶

En julio de 2025, fecha en la que se hizo disponible el último informe de registro del MAPA, Brasil ya había autorizado el registro de 405 nuevos pesticidas, lo que significa que en solo siete meses de 2025 el país ya ha publicado un número superior a todos los registros emitidos en 2017.²⁷ Pero lo que estas cifras, aunque alarmantes, no revelan, es cómo los pesticidas son vectores de violaciones crónicas y estructurales de derechos fundamentales.

Al desequilibrar la correlación de las fuerzas institucionales del modelo tripartito para facilitar el acceso a productos de alto peligro y riesgo para la salud y el medio ambiente, la nueva ley trasciende la cuestión medioambiental y se muestra como prueba de cómo el Estado puede ser instrumentalizado, a través de sus propios mecanismos constitucionales, para violar la Constitución en nombre de intereses privados, promoviendo un claro ejemplo de constitucionalismo medioambiental abusivo.

²⁵ Rosa, João. La liberación de pesticidas bate récord en 2024. CNN Brasil, Brasilia, 28 de enero. 2025. Disponible en: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/liberacao-de-agrotoxicos-bate-recorde-em-2024/>>. Consultado en: 08/09/2025.

²⁶ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Información técnica sobre pesticidas. Publicado el 10 de febrero. 2017; Actualizado el 21 de agosto. 2025. Disponible en: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>>. Consultado en: 08/09/2025.

²⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería. Información técnica sobre pesticidas. Publicado el 10 de febrero. 2017; Actualizado el 21 de agosto. 2025. Disponible en: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>>. Consultado en: 08/09/2025.

Landau (2020) define el constitucionalismo abusivo como el uso de mecanismos constitucionales democráticos para debilitar la democracia, mediante enmiendas o sustituciones constitucionales que amenazan el propio orden constitucional, es decir, el constitucionalismo abusivo sería "el uso de mecanismos de cambio constitucional para hacer que un Estado sea significativamente menos democrático que antes." (Landau, 2020, p. 22). Según Landau (2020), el constitucionalismo abusivo reemplaza las antiguas prácticas de golpes de Estado militarizados, que dentro del paradigma democrático contemporáneo han perdido espacio frente a golpes de naturaleza híbrida que instrumentalizan mecanismos legítimos del orden constitucional para subvertirlo desde dentro.

Según Barbosa y Filho (2018), el constitucionalismo abusivo también puede verse como una perspectiva interpretativa más amplia "para describir el uso de procedimientos, institutos y medidas propios del derecho constitucional para socavar o restringir la democracia constitucional" (Barboza; Filho, 2018, p. 86). Desde esta perspectiva, el caso de la nueva ley de pesticidas puede interpretarse como una práctica de constitucionalismo ambiental abusivo en la medida en que la nueva ley se instrumentaliza dentro de la legalidad constitucional parlamentaria brasileña para debilitar sistemáticamente la democracia ambiental y el derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado (Landau, 2020; Barboza; Filho, 2018).

Por tanto, el constitucionalismo ambiental abusivo consiste en la manipulación de mecanismos constitucionales e infraconstitucionales para dar forma y legitimidad legal a los reveses socioambientales, subordinar la función protectora del Estado en materia medioambiental a la defensa de intereses económicos, violando derechos fundamentales y debilitando el proyecto de democracia ecológica previsto en el artículo 225 de la Constitución de 1988 (Landau, 2020; Barboza; Filho, 2018).

En la Ley nº 14.785/2023, la legitimidad normativa sirve como estrategia para conferir *un* estatus de aparente constitucionalidad al proceso de degradación de la naturaleza promovido por el abuso de pesticidas. Y siguiendo esta línea, es posible entender el constitucionalismo ambiental abusivo promovido por la nueva ley de pesticidas desde tres dimensiones estructurales e interdependientes: i) la constitucional; ii) la institucional; y iii) social.

Desde un punto *de vista constitucional*, la reconfiguración administrativa causada por el fin del modelo tripartito viola formal y materialmente la constitución. Formal porque legisla sobre asuntos privados del presidente de la República, tal como se dispone en el artículo 61, § 1, II, "b" y el artículo 84, VI, "a" de la Constitución. Así, al prever la organización y funcionamiento de la administración federal con el objetivo de privilegiar el papel de la agencia agrícola como "gestora" del proceso de regulación de pesticidas en Brasil y poner fin al modelo tripartito, la nueva ley resulta

inconstitucional formal, además de violar el principio de separación de poderes y legalidad administrativa.

La STF ha establecido la jurisprudencia en el sentido de que las leyes que son una iniciativa parlamentaria que modifica la competencia y el funcionamiento de los órganos administrativos del ejecutivo son formalmente inconstitucionales, como el entendimiento firmado en la ADI 4288²⁸, en la que el juez Alexandre de Moraes afirmó que el proceso legislativo de iniciativa parlamentaria que modifica la competencia y el funcionamiento de los órganos administrativos es formalmente inconstitucional.

Pero además de la inconstitucionalidad formal, el fin del modelo tripartito también es materialmente inconstitucional porque debilita la función ambiental del Estado brasileño y compromete el régimen legal de protección socioambiental previsto en la Constitución de 1988, violando crónicamente los principios de prevención, precaución y prohibición de la regresión ambiental.

El principio de prevención, una de las bases principales del derecho ambiental contemporáneo, busca proteger a la sociedad de evitar daños ambientales que ya son conocidos y predecibles según el conocimiento científico disponible.

Según Sarlet y Fensterseifer (2021, p. 617), "el principio de prevención opera con el objetivo de anticipar la ocurrencia de daños ambientales en su origen, evitando así que ocurra". En otras palabras, el principio de prevención determina que los estándares deben proteger a la sociedad de riesgos medioambientales que ya son evitables gracias al avance de la ciencia. Sin embargo, aunque los peligros y riesgos asociados a los pesticidas en Brasil son ampliamente reconocidos por la comunidad científica²⁹, la Ley N° 14.785/2023 establece un régimen regulatorio legal flexible y más permisivo para estas sustancias.

Además de violar el principio de prevención, la nueva ley de pesticidas también viola el principio constitucional de precaución. Como señala Paulo Leme Machado (2008, p. 75), "En caso de duda o incertidumbre, también hay que actuar preventivamente. Esta es la gran innovación del principio de precaución [...] El principio de precaución se aplica incluso cuando hay incertidumbre, no esperando a que se convierta en certeza". En otras palabras, la precaución y la prevención van de

²⁸ Brasil. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 4288. Ponente: Juez Edson Fachin; Ponente de la sentencia: Juez Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno del Tribunal Supremo Federal. Sentencia del 29 de junio de 2020. Disponible en: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2696224>>. Consultado el: 15/09/25.

²⁹ Hess y compañía. (2021, p. 119) nos muestra los efectos adversos causados por los principales pesticidas comercializados en Brasil. El glifosato, por ejemplo, que es el pesticida más consumido en el país, está expuesto a problemas de salud como linfoma no Hodgkin, infertilidad; autismo; problemas renales crónicos, daño a las células embrionarias y placentarias, muerte programada y necrosis de células placentarias, umbilicales y embrionarias, disruptores endocrinos en células hepáticas, proliferación de células de cáncer de mama; y daño en células hepáticas.

la mano para salvaguardar la protección socioambiental, incluso ante la incertidumbre del daño socioambiental.

Sarlet y Fensterseifer (2021) definen el principio de precaución como uno de los pilares más importantes de la protección jurídica del medio ambiente, ya que conduce a la interpretación legal sobre la responsabilidad y precaución necesarias para la protección de la vida, la salud y el medio ambiente. La STF reconoció³⁰ el principio de precaución en el sistema jurídico brasileño en la Apelación Extraordinaria nº 627,189/SP y definió que:

El principio de precaución es un criterio de gestión de riesgos que debe aplicarse siempre que existan incertidumbres científicas sobre la posibilidad de que un producto, evento o servicio desequilibre el medio ambiente o afecte la salud de los ciudadanos, lo que requiere que el Estado analice los riesgos, evalúe los costes de las medidas de prevención y, finalmente, llevar a cabo las acciones necesarias que resultarán de decisiones universales, no discriminatorias, motivadas, coherentes y proporcionales (STF, 2017).

Sin embargo, la aplicación del principio de precaución no se produce en la política de pesticidas. Con la Ley nº 14.785/2023, las sustancias bajo reanálisis, sospechosas de causar riesgos desconocidos para la salud humana o el medio ambiente, pueden seguir siendo utilizadas y comercializadas normalmente sin ningún tipo de restricción hasta que exista una opinión de la MAPA, que viola frontalmente el principio de precaución.

De forma más amplia, la nueva ley de pesticidas también viola el principio de prohibición de la retrocesión socioambiental, que según la comprensión de la STF en ADPF nº 748:

El principio de prohibición de la retrocesión ambiental elimina la posibilidad de que cambios legislativos o regulatorios puedan eliminar la protección ambiental sobre ciertos ecosistemas o prescindir de la inspección ambiental sobre ciertos proyectos con potencial degradante, ya que configuran una involución en la protección ambiental que no está justificada por el sistema legal (STF, 2022).³¹

³⁰ En este caso, que es el tema del Tópico 479, la STF decidió sobre el riesgo de exposición a campos electromagnéticos de las líneas de transmisión eléctrica. En la sentencia, que aplicó el principio de precaución, el tribunal decidió que, dadas las incertidumbres científicas sobre los riesgos de la exposición a estos campos, deben aplicarse normas internacionales de seguridad para evitar posibles efectos perjudiciales sobre la salud de la población. Tesis establecida: En la fase actual del conocimiento científico, que indica que la existencia de efectos perjudiciales de la exposición ocupacional y de la población general a campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos generados por los sistemas eléctricos es incierta, no existen impedimentos, por ahora, para la adopción de los parámetros propuestos por la Organización Mundial de la Salud, tal como establece la Ley nº 11.934/2009. Disponible en: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3919438&numeroProcesso=627189&classeProcesso=RE&numeroTema=479>> Consultado en: 25/08/2025

³¹ Brasil. Alegación de incumplimiento de un Precepto Fundamental (ADPF) 748/DF. Ponente: Jueza Rosa Weber. Tribunal Supremo Federal, Tribunal Pleno. Sentencia del 23 de mayo. 2022. Disponible en: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6018018>>. Consultado el: 16/09/25.

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el retroceso socioambiental representa una involución en el régimen jurídico para la protección del medio ambiente. Esta involución se formaliza a través de la norma inconstitucional formal y materialmente, pero es posible por medios institucionales. Esto es lo que ocurre en el nuevo marco legal de pesticidas en Brasil.

Desde un punto de vista *institucional*, la nueva ley promueve un constitucionalismo medioambiental abusivo al promover el fin del modelo tripartito, que marca un cambio institucional de la función estatal de proteger el medio ambiente hacia la protección del sector agroindustrial. Es decir, el nuevo régimen legal para los pesticidas no promueve el principio de precaución para garantizar la producción de *productos*³² y facilitar el funcionamiento de la lógica del neoextractivismo implementada en Brasil, en la que el Estado actúa como garante de la estructura institucional y normativa capaz de ofrecer la certeza jurídica que confiere la apariencia de legalidad a las prácticas económicas socialmente abusivas de los sectores agroindustriales. Aunque representen reveses socioambientales que están prohibidos constitucionalmente.

En este sentido, la concentración del poder institucional sobre los pesticidas en la MAPA evidencia esta distorsión del deber estatal de protección ambiental, lo que rompe con la lógica de la gestión tripartita para promover una gestión basada en la protección de los mercados. Esto revela el poder de influencia de la agroindustria en la política estatal y muestra cómo el proceso legislativo constitucional puede ser captado para reconfigurar la institucionalidad en la defensa de intereses privados que contradicen la Constitución y los principios de la democracia socioambiental.

La antigua ley, por ejemplo, preveía en su Artículo 5 la posibilidad de control popular sobre los pesticidas mediante la disposición legal de solicitudes de cancelación o impugnación de pesticidas a asociaciones profesionales del sector, partidos políticos y entidades legalmente constituidas para defender intereses difuntos relacionados con la protección del consumidor, el medio ambiente y los recursos naturales. Este fue un mecanismo importante para controlar los efectos adversos de estas sustancias, pero en la nueva ley se eliminó esta herramienta importante de participación que permitía el control social de los pesticidas.

La Ley nº 14.785/2023, incluso después de un año de su promulgación, aún no cuenta con un decreto reglamentario. La ausencia de un decreto regulatorio deja varias lagunas institucionales en el proceso regulatorio de los pesticidas. Este vacío administrativo también constituye un abuso en la medida en que estas lagunas socavan los mecanismos de inspección, transparencia y control en la

³² La soja, el maíz y el algodón, juntos, son el destino del 80% de los pesticidas vendidos aquí — solo los cultivos de soja recibieron el 57% de los pesticidas vendidos en Brasil en 2021. Prácticamente el 90% de los pesticidas en circulación en Brasil se aplican solo a cinco cultivos: soja, maíz, algodón, pastos y caña de azúcar (Bombardi, 2023, p. 17).

regulación del sector, además de generar incertidumbre jurídica, ya que la nueva ley prevé en gran medida contraria al Decreto nº 4.074/02, que sigue vigente.

Ante todo, esto es necesario comprender críticamente esta reorganización institucional y comprender que no es *socialmente* neutral, considerando que sus consecuencias se sufren de manera diferente según ciertas condiciones de vulnerabilidad social.

Bombardi (2023) nos advierte sobre cómo las desigualdades sociales profundizan aún más la exposición a las externalidades negativas de estos productos. En la práctica, la carga del constitucionalismo ambiental abusivo en la política de pesticidas recae más severamente en ciertos grupos sociales, como las poblaciones rurales, los trabajadores agrícolas familiares, los niños, las mujeres embarazadas, los pueblos indígenas, los quilombolas y otras comunidades tradicionales, que sufren mayor exposición y tienen menos capacidad para defenderse frente a los intereses del complejo agroindustrial.

Esta distribución desigual del daño socioambiental constituye una violación crónica y estructural de los derechos fundamentales y transforma los territorios de las comunidades tradicionales y la agricultura familiar en zonas de³³ sacrificio socioambiental: espacios en los que la vida y el territorio están desconstitucionalizados y no tienen el estatus de iguales pertenecientes al pacto constitucional de la nación ante el Estado brasileño. para facilitar una agenda depredadora de desarrollo económico (Viégas, 2006; Sousa, 2021).

Un hecho que ilustra cómo las violaciones crónicas de derechos fundamentales ocurren a través de la violencia química y afectan más gravemente a las comunidades tradicionales y sus territorios es el caso de la fumigación aérea de pesticidas, un tipo de fumigación de estos productos que avanza cada vez más en el territorio nacional y que conlleva las marcas del riesgo químico y la violencia en el campo.

El caso "Zé Maria do Tomé", en el estado de Ceará, es un ejemplo emblemático de cómo las comunidades rurales de agricultores familiares están más expuestas al riesgo químico directo (intoxicación aguda y crónica resultante de la exposición directa e indirecta a pesticidas) y a la violencia social y ambiental que lo acompaña.

José María fue un agricultor y líder comunitario de Ceará que luchó contra la fumigación aérea de pesticidas en la región de la Chapada do Apodi (CE), una práctica que José llamó "lluvia venenosa". El líder comunitario desempeñó un papel clave en el movimiento que resultó en la

³³ Las zonas de sacrificio se caracterizan como localidades donde prevalece la sed de desarrollo económico a toda costa, a costa de altos niveles de degradación social y ecológica. Estas "zonas" extractivas son objeto de diversas formas de destrucción ecológica (agua, aire, tierra, fauna y flora) y generalmente se implementan en lugares ocupados por personas subordinadas (negros, indígenas, pobres), a quienes se les "sacrifican" los derechos humanos en nombre del supuesto desarrollo provocado por la actividad económica extractiva a gran escala (Viégas, 2006).

promulgación de la ley municipal que prohibía la fumigación aérea de pesticidas en la ciudad de Limoeiro do Norte (CE).³⁴ Según un informe sobre el caso de José María:

Las empresas agroindustriales veían la fumigación aérea como la forma más viable de purgar el veneno de sus cultivos de plátano, exponiendo al medio ambiente, a los trabajadores y a los residentes a los riesgos de contaminación. Es en este contexto donde surge la figura de Zé Maria do Tomé, un campesino que se opuso a la práctica de la fumigación aérea y movilizó a comunidades, entidades, movimientos populares y universidades en la lucha contra el uso de pesticidas" (Brasil de Fato, 2021, s.p.).

Desafortunadamente, la lucha de José María por la preservación del medio ambiente y los modos de vida en el campo llegó a un trágico final tras el asesinato de José María el 21 de abril de 2010 con 25 disparos en una emboscada motivada por sus acciones contra el uso abusivo de pesticidas en su región. Según la Fiscalía de Ceará, Zé María fue asesinado con 25 disparos de arma de fuego a instancias de un agricultor de la región que se oponía a la lucha de José María.³⁵

Tras 10 años de este trágico episodio, en 2019, el Estado de Ceará promulgó la Ley Nº 16.820/2019, denominada "Ley Zé Maria do Tomé", que prohibía la fumigación aérea de pesticidas en la agricultura en el Estado de Ceará. La ley fue pronto cuestionada ante la STF y objeto de la ADI 6137, propuesta por la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil – CNA, alegando que la ley violaría las "Artes. 1, IV; 170, caput y IV; y 187, todas las Constituciones de la República, que protegen la libertad económica, la libertad de iniciativa y la actividad agraria" (STF, 2019).

Sin embargo, según la ministra Carmen Lúcia, ponente de la ADI en el STF, reconoció³⁶ la constitucionalidad de la ley porque es una norma que ofrece un régimen más protector para la salud

³⁴ Limoeiro do Norte. Ley Municipal nº 1.478, de 20 de noviembre de 2009. Prohíbe el uso de aeronaves en la fumigación de cultivos en el municipio de Limoeiro do Norte. Disponible en: < <https://www.camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/leis/549> >. Consultado en: 23/08/2025.

³⁵ G1 Ceará. Caso Zé Maria do Tomé: acusado de matar a un ecologista que luchó contra los pesticidas llega a juicio 14 años después. *G1*, 9 de octubre. 2024. Disponible en: < <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/10/09/caso-ze-maria-do-tome-acusado-de-matar-ambientalista-que-lutava-contra-agrotoxicos-vai-a-julgamento-14-anos-depois.ghtml> > . Consultado el: 24/08/25.

³⁶ La prohibición de la fumigación aérea de pesticidas es un asunto que afecta a la salud y al medio ambiente, incluido entre las competencias administrativas comunes y entre las competencias legislativas concurrentes de la Unión, los Estados y los Municipios (incs. II y VI del artículo 23; Incs. VI y XII del artículo 24, todos de la Constitución de la República). 3. La Ley nº 7.802/1989 es explícita en preservar la competencia legislativa de los Estados para regular "el uso, producción, consumo, comercio y almacenamiento de pesticidas". No hay ningún obstáculo para que los estados emitan normas más protectoras para la salud y el medio ambiente respecto al uso de pesticidas. Las normativas nacionales se limitan a definir los parámetros generales sobre el asunto, establecer actividades de coordinación y acciones integradas. Precedentes: ADI nº 3470, DJe 02.01.2019; RE n. 761.056, DJe 20.3.2020; RE n.º 286.789/RS, DJ 08.4.2005. 4. La libre empresa no impide la regulación de las actividades económicas por parte del Estado, especialmente cuando es indispensable salvaguardar otros valores honrados por la Constitución, como la dignidad de la persona humana, la valoración del trabajo humano, la libre competencia, la función social de la propiedad, la protección del consumidor y del medio ambiente, y la búsqueda del pleno empleo. 5. La norma cuestionada no es irrazonable ni eclipsa la proporcionalidad legal del derecho a la libre empresa y el derecho a la salud y a un medio ambiente ecológico equilibrado, estableciendo una restricción razonable y proporcional sobre las técnicas de aplicación de pesticidas en el Estado de Ceará, tras la verificación científica de los riesgos implicados en la fumigación aérea de pesticidas (STF, 2023).

humana y el medio ambiente, aplicando el principio de precaución y reforzando la necesidad de que la cuestión de los pesticidas se trate de manera sistémica, teniendo en cuenta no solo los aspectos económicos, sino la salud humana y el medio ambiente, tal como lo determina la propia Constitución en su Artículo 170, que establece que el orden económico debe desarrollarse junto con la protección del medio ambiente.

Con esto, es posible ver que la nueva Ley de Pesticidas no es neutral en sus efectos sociales: agrava las desigualdades estructurales y legitima la exposición diferenciada al riesgo químico, creando zonas de sacrificio socioambientales que afectan a ciertos cuerpos y territorios de forma más violenta. Esta es la dinámica estructural del constitucionalismo ambiental abusivo: un modelo de legalidad que promueve la degradación socioambiental dentro de la forma legal mientras las poblaciones más vulnerables soportan los costes socioambientales del agronegocio

Así, se concluye que el constitucionalismo ambiental abusivo de la Ley nº 14.785/2023 opera simultáneamente en tres frentes: el constitucional, al violar formal y materialmente la Constitución de 1988; la institucional, concentrando los poderes técnicos y políticos en MAPA, desestructurando el modelo tripartito y alejando el control social de la regulación de pesticidas; y social, al profundizar las desigualdades ecológicas y exponer crónicamente a los grupos vulnerables a los riesgos y riesgos químicos asociados a estas sustancias.

3 ALTERNATIVAS BASADAS EN EL CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO

Es dentro de este paradigma de constitucionalismo ambiental abusivo donde se inserta el constitucionalismo ecológico como una propuesta de praxis teórico-normativa capaz de promover un modelo de democracia ecológica en la gobernanza del riesgo químico promovido por los pesticidas en Brasil. El constitucionalismo ecológico ofrece no solo una perspectiva interpretativa crítica sobre el problema de los pesticidas, sino también un repertorio de soluciones institucionales y normativas capaces de devolver la regulación de los pesticidas en Brasil a los parámetros establecidos por la Constitución de 1988 y minimizar el carácter estructural del problema.

Sin duda, el constitucionalismo ecológico tiene limitaciones ante el problema estructural del modelo neoextractivista de desarrollo que castiga cada vez más a los países periféricos con un colonialismo químico promovido por la externalización de los riesgos de la *producción de materias primas*, aún más considerando que Brasil es el principal destino global de pesticidas y que su

economía se profundiza cada vez más en dinámicas ³⁷dependientes de la periferia a lo largo de los años (Marini, 2000; Lessenich, 2019; Bombardi, 2023).

Así, aunque el constitucionalismo ecológico no puede cambiar las condiciones materiales del capitalismo dependiente de productos químicos brasileño, nos proporciona herramientas para entender la necesidad de protección sistémica de la naturaleza y proponer alternativas. Por tanto, no existe forma de hablar de un derecho fundamental a un entorno ecológicamente equilibrado para las generaciones presentes y futuras sin hablar de restricciones a las prácticas económicas que causan la muerte de personas y ecosistemas y expulsan a los protectores de la naturaleza, fauna y flora de su hábitat natural (Sassen, 2016; 2020).

Sampaio (2016) reconstruye el proceso evolutivo de la constitucionalización del medio ambiente, mostrando cómo la cuestión ambiental ha evolucionado dentro de las constituciones en tres ciclos, que van desde el constitucionalismo de la intención de protección ambiental hasta un constitucionalismo antropocéntrico del derecho humano al medio ambiente, pasando por el constitucionalismo ecológico, que considera la naturaleza como un tema de derechos en una perspectiva más amplia e insertada en la concepción de todos derechos fundamentales (Sampaio, 2016).

Según Sampaio (2016, p. 84), el constitucionalismo ecológico "se definiría con la proclamación de 'derechos medioambientales post-humanos' o 'derechos medioambientales stricto sensu'". Este giro fue directamente influenciado por el movimiento del nuevo constitucionalismo latinoamericano, en el que, por la fuerza de la influencia de la cosmovisión indígena del *buen vivir* (o *sumak kawsay*),³⁸ se produjo el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la Constitución de Ecuador, considerada el paradigma fundamental del giro ecocéntrico en el constitucionalismo.

Iacovino (2020) define el constitucionalismo ecológico como un sistema de protección constitucional que refleja una nueva forma de pensar sobre la interacción entre la sociedad y el medio ambiente, en la que la protección legal de la naturaleza no se vulnera por intereses económicos de la explotación natural. Por tanto, es una perspectiva ecocéntrica que va más allá del paradigma antropocéntrico, en el que:

³⁷ En Brasil, existe una gran predominancia de empresas multinacionales que registran pesticidas que contienen ingredientes activos sin uso autorizado en la Unión Europea, lo que constituye una violación de los derechos humanos de la población brasileña. Este tipo de trato desigual por parte de estas multinacionales se percibe de manera discriminatoria o incluso racista en materia de bioseguridad, ya que practican legislación restrictiva en sus territorios de origen que no se adopta en países periféricos a su economía." (Hess et al., 2024, p.

³⁸ Sumak Kawsay (o Suma Qamaña - un término aymara en el uso boliviano) se inspira en el postulado tradicional andino indígena sobre la necesidad social de lograr una "buena vida", entendiendo que esto se basa en relaciones armoniosas tanto entre los seres humanos como entre la naturaleza, así como en las relaciones armoniosas entre los componentes de las propias sociedades humanas. Se asume que tanto lo humano/ambiental (que es una relación parte/todo) como el humano/humano están vinculados (Houtart, 2011).

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

A diferencia del antropocentrismo mitigado que aún estructura el derecho ambiental occidental contemporáneo, el constitucionalismo ecológico surge como una alternativa que reconoce la relación de interdependencia entre naturaleza, sociedad, economía y derechos fundamentales, situando la dimensión ecológica en el centro de la normatividad constitucional sin someterla a los imperativos de los intereses de la acumulación de capital.

Desde esta perspectiva, el constitucionalismo ecológico puede operar en tres niveles complementarios de reconstrucción de la política de pesticidas en Brasil: i) el hermenéutico-normativo; ii) la institucional; y iii) lo político-social.

Desde un punto de vista *hermenéutico-normativo*, el constitucionalismo ecológico presupone que toda interpretación constitucional de los pesticidas, incluso si tienen impactos económicos, debe guiarse desde un entorno visto de manera sistémica, considerando los valores de la democracia socioambiental, los principios de prevención, precaución y prohibición de la retrocesión, hasta el punto de que la realización de todos los derechos fundamentales no es posible en un entorno degradado.

Sobre base en esto, la STF debe avanzar en la agenda para combatir el riesgo químico ya iniciada en la ADI nº 6137 y decretar la inconstitucionalidad de la Ley nº 14.785/23 de la ADI 7701, reconociendo que la nueva ley de pesticidas promueve un retroceso socioambiental que incrementa el riesgo químico asumido por la sociedad brasileña y es incompatible con la Constitución de 1988.

Pero más allá de una perspectiva hermenéutica en el ámbito del control de la constitucionalidad, este criterio interpretativo debería servir como un límite concreto a la actividad legislativa en materia medioambiental, para prevenir nuevos episodios de constitucionalismo ambiental abusivo y que futuras leyes repitan la lógica de retrocesos socioambientales de la Ley nº 14.785/2023.

³⁹ Traducción libre: "El ser humano deja de ser el centro del universo, modifica radicalmente sus relaciones con la naturaleza y transforma toda la estructura normativa de la protección ambiental; Esto también implica la adopción de una perspectiva holística de la comprensión de la vida, humana y no humana, lo que supone desafíos y rompe antiguos paradigmas filosóficos y jurídicos. Además, la incapacidad de ver el entorno por separado de otros aspectos de la sociedad requiere una acción global y conjunta capaz de concebirlo como un bien colectivo de disfrute individual y general, como un verdadero derecho "transindividual" (Iacovino, 2020, p. 278).

Desde el punto de vista *institucional*, el constitucionalismo ecológico implica la reconfiguración de las estructuras de gobernanza de la política de pesticidas basada en la cooperación administrativa, la transparencia y el control social. Esto implica necesariamente restaurar el modelo tripartito y la participación vinculante de MAPA, IBAMA y Anvisa en todo el proceso regulatorio de los pesticidas. Además, también debe garantizar que estas sustancias se sometan a procesos periódicos de reanálisis, con estándares cada vez más protectores en relación con el medio ambiente y la salud humana, para que ningún pesticida en Brasil tenga validez infinita.

A nivel *político-social*, el constitucionalismo ecológico presupone la democratización de la política de pesticidas mediante la participación social efectiva en sus mecanismos de control, con la creación de órganos deliberativos que permitan la participación popular en el proceso de regulación de pesticidas, especialmente en comunidades directamente afectadas por el riesgo químico.

Además, en paralelo a esta apertura democrática de la gobernanza de los insumos químicos en la agricultura, es necesario promover la eficacia de la Política Nacional de Agroecología y Producción Ecológica⁴⁰ y del Programa Nacional para la Reducción de Pesticidas⁴¹, con medidas concretas para promover la transición agroecológica mediante incentivos para la investigación en bioinsumos, gestión agroforestal sostenible y apoyo técnico y financiero a los productores familiares. Todo esto se combina con la implementación de la política de reforma agraria popular que garantiza el acceso a la tierra y la eficacia de la función social de la propiedad prevista en la Constitución de 1988.

Articulando estas tres dimensiones, es posible lograr el paso de un constitucionalismo ambiental abusivo a un constitucionalismo ecológico que promueve la traducción práctica del deber constitucional de proteger la integridad ecológica y promover la justicia socioambiental.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo nos permite afirmar que la Ley nº 14.785/2023 hace que el proceso de regulación de pesticidas sea más flexible en Brasil y utiliza el marco constitucional para promover un constitucionalismo medioambiental abusivo en la política

⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 7.794, de 11 de octubre de 2012. Establece la entrada y actividad de extranjeros en el país, el registro, la residencia, la documentación y el proceso administrativo de expulsión del extranjero. Boletín Oficial Federal: sección 1, 12 fuera. 2012. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Consultado el: 02/10/25.

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 12.538, de 30 de junio de 2025. Establece el Programa Nacional para la Reducción de Pesticidas. Boletín Oficial Federal, Brasília, DF, 30 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12538.htm>. Consultado el: 15/08/25.

brasileña sobre pesticidas. En lugar de mejorar el sistema de regulación de pesticidas, la nueva ley reconfigura el papel del Estado y lo transforma en un protector de los intereses de la agroindustria.

Plagada de inconstitucionalidades, la nueva ley promueve un revés socioambiental, especialmente al romper con el modelo tripartito de regulación de pesticidas. Dicho movimiento, al privilegiar los intereses económicos sectoriales en detrimento de los deberes estatales de protección ambiental y de los principios de precaución y prevención, promueve lo que aquí llamamos constitucionalismo ambiental abusivo, que consiste en manipular la estructura de la legalidad constitucional para debilitar las garantías de la propia Constitución de 1988.

Este abuso se manifiesta en tres dimensiones interdependientes: la constitucional, la institucional y la social. A nivel constitucional, se observó la violación de la Constitución de 1988. En el ámbito institucional, observamos el debilitamiento de la regulación mediante el desmantelamiento del modelo tripartito. En la dimensión social, se encontró que la relajación de los controles intensifica las injusticias socioecológicas, aumentando la exposición al riesgo químico de los grupos más vulnerables.

Ante esta realidad, el artículo propuso el constitucionalismo ecológico como un horizonte teórico, hermenéutico-normativo, institucional y político-social para una reconstrucción de la política de pesticidas en Brasil.

Desde esta perspectiva, enfrentar el abuso constitucional ambiental en la política de pesticidas mediante el constitucionalismo ecológico requiere medidas concretas e interdependientes, tales como: i) la declaración de inconstitucionalidad de la Ley nº 14.785/2023; ii) la recomposición del modelo tripartito, con decisiones técnicas compartidas obligatoriamente entre salud, medio ambiente y agricultura; iii) el establecimiento de periodos máximos de validez y reanálisis periódicos para todos los registros de pesticidas; iv) el fortalecimiento de la participación social y la transparencia; y v) la promoción de la transición agroecológica y la reforma agraria popular, integrando políticas de crédito, investigación y valoración de la producción ecológica.

Así, más que una propuesta normativa, el constitucionalismo ecológico constituye una agenda para la refundación no solo de la política de pesticidas, sino de la propia legitimidad del Estado en la promoción de la justicia ecológica, situando vidas humanas y no humanas en el centro del proyecto constitucional de 1988.

REFERENCIAS

BARBOZA, E. M. Q.; FILHO, I. N. R. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos y análisis de su uso en el Brasil contemporáneo. **Revista Brasileira de Derechos Fundamentales y Justicia**, [S. l.], vol. 12, n. 39, p. 79–97, 2019. DOI: 10.30899/dfj.v12i39.641. Disponible en: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641>. Accedido el: 19 fuera. 2025.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Pesticidas y colonialismo químico**. Editora Elefante, 2023.

BRASIL. **Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 4288**. Ponente: Juez Edson Fachin; Ponente de la sentencia: Juez Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno del Tribunal Supremo Federal. Sentencia del 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2696224>. Consultado el: 15/09/25.

BRASIL. Constitución (1988). **Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988**. Boletín oficial de la Unión: Brasilia, DF, 5 fuera. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.074, de 4 de enero de 2002**. Regula la Ley Nº 7.802, de 11 de julio de 1989, que establece la investigación, experimentación, producción, envasado y etiquetado, transporte, almacenamiento, comercialización, publicidad comercial, uso, importación, exportación, destino final de residuos y envases, registro, clasificación, control, inspección e inspección de pesticidas, sus componentes y similares, y hace otras disposiciones. Boletín oficial de la Unión: Brasilia, DF, 8 de enero. 2002.

BRASIL. **Ley nº 14.785, de 27 de diciembre de 2023**. Proporciona la investigación, producción, comercialización, uso, control, inspección e inspección de pesticidas, productos de control medioambiental y similares, y dispone otras disposiciones. Boletín oficial de la Unión: Brasilia, DF, 28 de diciembre. 2023.

BRASIL. **Ley nº 7.802, del 11 de julio de 1989**. Proporciona investigación, experimentación, producción, envasado y etiquetado, transporte, almacenamiento, comercialización, publicidad comercial, uso, importación, exportación, destino final de residuos y envases, registro, clasificación, control, inspección e inspección de pesticidas, sus componentes y similares, y dispone otras disposiciones. Boletín Oficial de la Unión: Brasilia, DF, 12 de julio. 1989.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Mariner Books, Nueva York: 2002.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; NODARI, Eunice Sueli; NODARI, Rubens Onofre. ¿"Defensivas" o "pesticidas"? Una historia del uso y la percepción de pesticidas en el estado de Santa Catarina, Brasil, 1950-2002. **Historia, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 24, p. 75-91, 2017.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; NODARI, Eunice Sueli; NODARI, Rubens Onofre. ¿"Defensivo" o "pesticidas"? Historia del uso y la percepción de pesticidas en el estado de Santa Catarina, Brasil, 1950-2002. **Historia, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 24, n. 1, p. 75-91, 2017.

CONGRESO NACIONAL. **Veto nº 47/2023 (Flexibilidad en el registro de pesticidas)**. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209>. Consultado en: 14/08/2025.

FAOSTAT. **Producción – FAOSTAT**. Disponible en: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RP/visualize>. Consultado en: 14/08/2025.

GRIGORI, Pedro. **¿Pesticidas, venenos, pesticidas? Entiende la disputa sobre el nombre de estos productos agrícolas**. *Repórter Brasil*, 24 de enero. 2019. Disponible en:

<<https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>>. Consultado en: 20/08/2025.

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

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

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

LEONEL JÚNIOR, Gladstone; ADELANTE, Pedro. Los treinta años de la Constitución Federal frente a una política agraria "agrotóxica" dependiente. **Journal of Agrarian Law**, Río de Janeiro, año, v. 21, p. 193-214, 2018.

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

LIGNANI, Leonardo de Bem; BRANDÃO, Júlia Lima Gorges. La dictadura de los pesticidas: el Programa Nacional de Pesticidas y los cambios en la producción y consumo de pesticidas en Brasil, 1975-1985. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Río de Janeiro, v.29, n.2, abr.-jun. 2022, p.337-359.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Derecho medioambiental** brasileño. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MORCEIRO, Paulo César. **Desindustrialización en la economía brasileña en el periodo 2000-2011: enfoques e indicadores**. Cultura Académica, 2012.

PASCHOAL, Adilson Dias. **Plagas, pesticidas y la crisis medioambiental: problemas y soluciones**. Expressão Popular, 2019.

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio Henrique Bittes; DA SILVA, Leticia R. La regulación de los pesticidas en Brasil: entre el poder de mercado y la defensa de la salud y el medio ambiente. **Revista de Economia**, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo y desarrollo sostenible. Nueva ideología/utopía del desarrollo. **Journal of Anthropology**, p. 59-101, 1991.

ROSA, João. **La liberación de pesticidas bate récord en 2024**. CNN Brasil, Brasília, 28 de enero. 2025. Disponible en: < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/liberacao-de-agrotoxicos-bate-recorde-em-2024/> >. Consultado en: 08/09/2025.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Algunas notas sobre la dimensión ecológica de la dignidad de la persona humana y sobre la dignidad de la vida en general**. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Derecho constitucional ecológico: constitución, derechos fundamentales y protección de la naturaleza**. 6. ed. Rev. actual. y abundante. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SASSEN, Saskia. Una pérdida masiva de hábitat: nuevos factores que impulsan la migración. **Sociología del Desarrollo**, v. 2, n. 2, p. 204-233, 2016.

SASSEN, Saskia. **Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global**. Editora Paz e Terra, 2020.

SOUSA, María Sueli Rodrigues de. **Experiencias de los constituyentes: sujetos desconstitucionalizados**. Teresina: Vanguardia, 2021.

TERRA, F. La industria de pesticidas en Brasil. Curitiba: Tesis de Máster, Universidad Federal de Paraná, Programa de Posgrado en Desarrollo Económico, 2008.

VIÉGAS, Rodrigo Núñez. **Desigualdad medioambiental y "zonas de sacrificio"**. Mapa de conflictos medioambientales en el Estado de Río de Janeiro, v. 21, 2006.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-NoDerivados 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



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

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

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

**ISABELA MARIA VALENTE CAPATO¹
LEONARDO BORTOLOZZO ROSSI²**

Cómo citar este artículo:

CAPATO, Isabela Maria
Valente; ROSSI, Leonardo
Bortolozzo.

El alcance de los derechos
de las comunidades
quilombolas en Brasil: un
análisis de la ADI 3239 en
el supremo tribunal federal
y del caso de las
comunidades de Alcântara
ante la corte
interamericana de derechos
humanos.

**Revista de Derecho
Socioambiental - REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic., 2025,
p. 71-93.

Fecha de presentación:
24/07/2025

Fecha de aprobación:
09/11/2025

¹ Graduanda en Derecho por la Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (FCHS), campus de Franca, con ingreso en 2022. Ha sido pasante del Ministério Público Federal (MPF). Ha participado en el Proyecto de Extensión Ciudades Saludables y Sostenibles (CSS) y en el Núcleo de Práctica Jurídica, vinculados a la Unesp de Franca. Participante del Grupo de Investigación en Género y Relaciones Internacionales de la USP (MaRIas) y del Proyecto de Promoción de los Derechos de las Personas Migrantes (ProMigra), ligado a la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo (USP). Editora aprendiz de la Revista de Estudios Jurídicos de la Unesp. Beneficiaria de una Beca de Iniciación Científica (IC) del CNPq y de una Beca de Iniciación Científica de la FAPESP. Investigación en desarrollo en el área de Derecho Internacional Público, relacionándose también con las áreas de Derecho Laboral y Derecho y Género. E-mail de contato: lb.rossi@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/0859598946548505>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8664-4023>.

² Doctorando y Maestro en Derecho por la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) - FCHS/Franca (2022); Especialista en Ciencias Penales por la Facultad de Derecho de Ribeirão Preto (FDRP) - Universidad de São Paulo (USP) (2019-2020). Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de Franca (2018). Realiza investigaciones, principalmente, sobre derecho internacional privado, derecho internacional público y derechos humanos. Actualmente, en el Doctorado, investiga sobre empresas y derechos humanos. E-mail de contato: i.capato@unesp.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/8698145994146015>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8664-4023>.



RESUMEN

La búsqueda de la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas enfrenta obstáculos significativos debido a la falla sistémica del Estado en proteger, respetar y garantizar sus derechos humanos. En el ámbito internacional, diversos instrumentos jurídicos otorgan protección especial a estas comunidades, en particular el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Solo con la redemocratización, la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el posterior Decreto 4.887 de 2003 se consolidó un marco legal de protección. El objetivo de este trabajo es analizar el alcance de las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las Comunidades Quilombolas. Para ello, se adopta una metodología dual. En un primer momento, se realiza una revisión bibliográfica para examinar el estado del arte de las normas nacionales e internacionales sobre las Comunidades Quilombolas, además de analizar sus características socioeconómicas. Luego, se lleva a cabo un análisis jurisprudencial de dos decisiones paradigmáticas: la ADI 3239, juzgada por el Supremo Tribunal Federal en 2018, y el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las Comunidades de Alcântara, en el cual el Estado brasileño fue responsabilizado en 2024. El artículo concluye que persisten las violaciones a los derechos de las Comunidades Quilombolas y que el alcance de las normas protectoras sigue siendo limitado.

Palabras clave: ADI 3239. Comunidades de Alcântara. Comunidades Quilombolas. Convenio 169 de la OIT.

RESUMO

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

Palavras-chave: ADI 3239. Comunidades de Alcântara. Comunidades Quilombolas. Convenção 169 OIT.

ABSTRACT

The pursuit of effectiveness in the rights of Quilombola Communities faces significant challenges due to the systemic failure of the state to protect, respect, and fulfill their human rights. On the international level, several documents provide special protection to these Communities, notably the



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

Keywords: DAU 3239. Alcântara Communities. Quilombola Communities. ILO Convention No. 169.

INTRODUCCIÓN

En 2025, celebramos los 80 años de la adopción de la Carta de San Francisco, documento fundacional de la Organización de las Naciones Unidas. Entre los diversos enunciados, se destaca ya en el primer artículo sobre los propósitos de las Naciones Unidas: el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos o de su libre determinación (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

La centralidad de la autodeterminación de los pueblos en este instrumento internacional y en otros tratados y convenciones posteriores, como los Pactos de Derechos de 1966, se justifica por las dos Grandes Guerras ocurridas en la primera mitad del siglo XX, que tuvieron en su génesis conflictos étnicos intra e interestatales.

En conjunto con los procesos decoloniales desarrollados en las décadas de 1950 y 1960, los pueblos originarios atraviesan una rearticulación de sus derechos en el plano internacional, basada precisamente en el principio de autodeterminación. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que establece una serie de derechos humanos. Tras veinte años de debates, en 2007, la Asamblea General de la ONU estableció otro marco normativo de protección de los derechos de los pueblos originarios: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Brasil, el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios también ocurre de forma tardía. Solo con la Constitución Federal de 1988 se efectivizó plenamente el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, incluso cuando tal derecho ya constaba en otras Constituciones nacionales.

La protección de los derechos de las Comunidades Quilombolas emana del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). El procedimiento para la identificación, demarcación y reconocimiento de estas tierras se estableció mediante el Decreto 4.887 de 2003.

Aunque existe un capítulo en la Constitución dedicado a la protección de los pueblos indígenas, la preocupación por el respeto y la efectividad de los derechos de las Comunidades Quilombolas aún requiere de una agenda propia y de un mayor desarrollo teórico.

De forma similar a la lucha por la tierra de los pueblos indígenas, la búsqueda del reconocimiento de los derechos de estas Comunidades todavía enfrenta intensas resistencias, que generan conflictos sociales que repercuten negativamente en la formación de cada una de sus identidades. Solo en 2018 el Supremo Tribunal Federal afirmó la constitucionalidad del Decreto 4.887/03 y la integración del Convenio n.º 169 de la OIT en la protección de sus derechos (Acción Directa de Inconstitucionalidad 3239).

Aun con tales avances, el irrespeto a los derechos de las comunidades sigue ocurriendo de manera reiterada. En un fallo reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, se reconoció la responsabilidad internacional del Estado brasileño en garantizar el respeto a los derechos de estas comunidades, entre ellos, el derecho a la consulta libre, previa e informada.

De este modo, el objetivo del presente artículo es analizar el alcance del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico brasileño, en particular respecto del respeto a los derechos de las Comunidades Quilombolas. La hipótesis que se plantea es que Brasil incumple de forma reiterada sus obligaciones internacionales de proteger, respetar y asegurar los derechos de las Comunidades Quilombolas.

El trabajo presenta como metodología un doble enfoque. El primero, basado en una investigación de carácter exploratorio, busca compilar datos bibliográficos y documentales acerca de los conceptos que involucran la formación de la identidad Quilombola y los derechos garantizados a esta población. En seguida, a partir del análisis de estudio de caso (Machado, 2017, p. 356-389) de dos decisiones judiciales, una a nivel nacional y otra a nivel regional, se pretende evaluar el alcance del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico brasileño en lo referente a las Comunidades Quilombolas. Los casos seleccionados para el análisis jurisprudencial fueron la ADI 3239 juzgada por el STF y el caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, del sistema interamericano de derechos humanos, de 2024.

Para la consecución de este objetivo y del camino metodológico, el trabajo presenta tres secciones adicionales. La primera, con características teóricas, delimita los rasgos diferenciadores de

las Comunidades Quilombolas y de los Pueblos Indígenas, con el objetivo de verificar si el Convenio 169 de la OIT se aplica a aquella población. En esta sección se adopta un enfoque con matices sociológicos e históricos. Después, en la segunda parte, se analizó la sentencia de la ADI 3239, de forma cualitativa, mediante el examen de su ementa y de todos los votos emitidos. En la última parte, a partir del fallo de la Corte Interamericana, se delineó la continuidad de violaciones de los derechos de las Comunidades Quilombolas por parte del Estado brasileño. La conclusión intenta construir caminos para una mayor efectividad de los derechos de las comunidades quilombolas.

1 LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA DE LOS QUILOMBOS: ENTRE LA HISTORIA, LA DISCRIMINACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO

En palabras de Marques y Gomes (2013, p.142), “la idea de quilombo se constituye en un campo conceptual con una larga historia”. De acuerdo con el último Censo Demográfico realizado por el IBGE, en 2022, la población quilombola en Brasil era de 1,32 millones de personas; sin embargo, solo el 4,3% de ellas residía en uno de los 494 territorios quilombolas oficialmente reconocidos en el país (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2022). Para captar la esencia de tales datos, es necesario analizarlos junto con el significado histórico de los quilombos y con su conceptualización jurídica contemporánea, inaugurada tras la Constitución Federal de 1988.

La primera definición jurídica de quilombo fue establecida en 1740 por el Consejo Ultramarino del Imperio del Brasil, y correspondía a “toda habitación de negros fugados, que pasen de cinco, en parte despoblada, aunque no tengan ranchos levantados ni se hallen pilones en ella” (Almeida, 2002). Tal concepción presentaba cinco elementos principales: la fuga del lugar de trabajo; la cantidad mínima de personas fugadas; el lugar aislado y de difícil acceso; la existencia de vivienda en el local; y la capacidad de subsistencia (Cavalcante; Chai, 2018). Es posible observar, sin embargo, que era una definición que vinculaba los quilombos con la criminalidad, así como creaba la idea de tratarse de comunidades rurales y aisladas, opuestas a la civilización (Giffoni, 2020).

El concepto, incluso en aquella época, no podía estar más alejado de la realidad. En diversas regiones, mientras la esclavitud estaba vigente y en el período posabolición, los quilombos representaban territorios móviles, con complejas redes sociales, prácticas económicas e intereses multifacéticos (Gomes; Yabeta, 2013). No obstante, como explica O’Dwyer (2002, p.255), sus identidades fueron construidas mediante legados étnicos estipulados “por su origen y formación”, manteniendo una actuación orientada por valores básicos y marcada por límites de pertenencia al grupo. Estudios históricos también demuestran que los quilombolas no vivían aislados, sino que

negociaban y mantenían relaciones con las villas y poblados cercanos, intercambiando o vendiendo lo que producían (Miranda, 2013).

La imagen criminalizada de los quilombos difundida durante la época colonial dio lugar a un largo período de silencio jurídico sobre la cuestión tras la abolición de la esclavitud en 1888 (Almeida, 2002). Como señala Miranda (2013), a pesar del fin de la esclavitud, la abolición no fue acompañada por ninguna acción dirigida a integrar a los antiguos esclavizados en la sociedad brasileña, y la discriminación racial y la exclusión económica persistieron a lo largo de todo el siglo XX. En este período, la comprensión generalizada del Poder Público era que los quilombos se extinguirían de manera natural, lo que llevó a la falta de reconocimiento de los quilombolas como ciudadanos y del derecho de estos a ocupar los territorios a los que tradicionalmente se vinculaban (Cavalcante; Chai, 2018).

Esta concepción cambió con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Esta pasó a establecer expresamente, en su artículo 215, el deber del Estado de garantizar a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, así como apoyar e incentivar la valorización y difusión de las manifestaciones culturales (Brasil, 1988). El texto constitucional también determinó, en su artículo 216, que estaban protegidos todos los documentos y sitios detentores de reminiscencias históricas de los antiguos quilombos (Brasil, 1988), clasificándolos como parte del patrimonio histórico y cultural de Brasil y reconociendo el papel de los quilombos como formadores de la cultura del país, en lugar de meras expresiones de criminalidad.

Sin embargo, la disposición más importante acerca de tales comunidades fue establecida en el artículo 68 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias, el cual dispuso: “A los remanentes de las comunidades de quilombos que estén ocupando sus tierras se les reconoce la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitirles los títulos respectivos” (Brasil, 1988).

En vista de ello, es importante destacar, como lo hacen Giffoni (2020) y diversos otros historiadores, que los quilombolas poseen una relación especial con el territorio que ocupan, debido a que su identidad está ligada al factor de pertenencia étnica y cultural a esa comunidad. Según ha sido reconocido por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Diversas comunidades afrodescendientes mantienen una relación especial y colectiva con el territorio en el que habitan, lo que implica algún tipo de sistema de tenencia consuetudinaria, además de presentar sus propias formas de organización, medios de subsistencia, lenguaje, entre otros elementos, que explican el ejercicio habitual de su autodeterminación. Junto a ello, hay un elemento subjetivo, relativo a la conciencia de la respectiva comunidad sobre su identidad diferenciada, es decir, una conciencia de identidad de grupo que hace que sus miembros se asuman como miembros de una comunidad” (Organización de los Estados Americanos, 2015, p.22, traducción nuestra).

Asimismo, es necesario señalar que los derechos expresados por la Constitución Federal de 1988 en relación con tales comunidades no surgieron espontáneamente, sino que fueron fruto “de una ardua conquista, lo que refleja la creciente apropiación de los instrumentos político-organizativos por los sujetos de derecho, en este caso, los quilombolas” (Marques; Gomes, 2013). Miranda (2014) también indica que los siglos XX y XXI fueron testigos de la creación del Movimiento Negro Unificado (MNU) en la década de 1970, uno de los principales agentes políticos y sociales defensores del reconocimiento de las tierras ocupadas por los quilombolas, que impulsó la incorporación del artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT).

La disposición de dicho artículo constitucional fue complementada, en 2003, por el Decreto Federal n.º 4.887, que versa sobre el procedimiento de identificación, reconocimiento, delimitación y demarcación de las tierras quilombolas. Dicho instrumento normativo estableció, en su artículo 2º, que:

Se consideran remanentes de las comunidades de quilombos, para los fines de este Decreto, los grupos étnico-raciales, según criterios de autoatribución, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida (Brasil, 2003).

El párrafo primero de este mismo artículo establece que la caracterización de los remanentes de las comunidades de quilombos será certificada mediante la autodefinición de la propia comunidad (Brasil, 2003). Los párrafos segundo y tercero del artículo abordaron las tierras quilombolas, indicando que serían reconocidas como tales aquellas utilizadas para garantizar la reproducción física, social, económica y cultural de estas comunidades, y que en su demarcación se tomarían en consideración criterios de territorialidad indicados por los remanentes de las comunidades (Brasil, 2003).

La promulgación de dicho Decreto fue recibida por una parte de las comunidades movilizadas por los derechos de los quilombolas como un avance en el reconocimiento de tales pueblos y sus territorios, un paso hacia la igualdad racial, con el potencial de facilitar el proceso de reconocimiento de estas comunidades (Miranda, 2013). Por otro lado, el Decreto también recibió críticas de quienes consideraron que sus disposiciones terminan restringiendo la aplicación del derecho esencial a la tierra solo a las comunidades que encajan en una visión basada en el pasado acerca de lo que sería un quilombo (Cavalcante; Chai, 2018). Almeida (2002) señala que el propio término “remanente”, elegido por la legislación, tendría un significado restrictivo, refiriéndose a lo que sobró, como si no pudieran surgir otros quilombos.

El problema aquí es político-semántico: los grupos étnicos beneficiados por la legislación existían antes de ella, sin embargo no se utilizaban de esta denominación legal, pues tal figura jurídica no existía. ¿Es posible considerarse remanente de algo que durante todo el período colonial e imperial siempre fue considerado una actividad criminal y que desapareció del léxico constitucional por cien años en el período republicano? ¿Qué sería entonces un remanente de quilombo? ¿Qué categoría era esta? Se percibe en la redacción del artículo la insuficiencia conceptual, práctica, histórica y política del legislador, dado que permaneció ligado a una visión objetificadora y anclada en el pasado del concepto de quilombo. El dispositivo no reconoce la cuestión quilombola en su sesgo étnico, como respuesta a una situación de conflicto y confrontación con otros grupos sociales, económicos y con agencias gubernamentales.

Las críticas descritas parten de la lucha de las comunidades quilombolas por el derecho a la autodeterminación, el cual exige que el concepto jurídico de quilombos sea ampliado y resignificado para abarcar las diferentes realidades existentes en el país (Cavalcante; Chai, 2018).

2 LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

La genealogía del concepto de pueblo en el Derecho exige otra investigación centrada en esta construcción. Sin embargo, la comprensión contemporánea del derecho de autodeterminación de los pueblos remite a la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y a la consecuente Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por la Declaración Universal de 1948 y los Pactos de 1966, que abarcan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La reconstrucción del orden internacional, de forma simplificada, resulta de los desdoblamientos de las dos Guerras Mundiales en la primera mitad del siglo XX. Estos eventos son, en su base, conflictos generados por tensiones inter e intraestatales entre pueblos.

Mientras la autodeterminación de los pueblos es uno de los objetivos de las Naciones Unidas (art. 1.2 de la Carta de 1945), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconoce desde su primer artículo que “todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación” (Brasil, 1992). Este derecho comprende su desarrollo económico y social de forma libre. Este derecho es reafirmado en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en términos semejantes al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

No obstante, la necesaria protección al derecho de autodeterminación en estos documentos enfrenta problemas conceptuales, pues no existen elementos, desde el punto de vista del Derecho Internacional, para la atribución del concepto de pueblo y el consecuente ejercicio de la autodeterminación.

Existe, además, una distinción entre pueblos tribales e indígenas. Esta distinción, como afirma Xanthaki (2007, p. 72), es meramente teórica, pues ambos grupos poseen los mismos derechos. Respecto al primer grupo de pueblos, el artículo 1 de dicha Convención explica que ella se destina a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente, por sus propios usos o tradiciones o por legislación especial (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Asimismo, el mismo artículo también presenta un criterio subjetivo para definir la aplicabilidad de la Convención, al establecer que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del instrumento internacional (Organización Internacional del Trabajo, 1989). Este último criterio ha sido objeto de preocupación y de irrespetos por parte de los Estados, como demuestra el caso de los uigures en China, que no son reconocidos por el Estado chino.

La Convención 169 revisó y sustituyó la Convención 107 de 1957, la cual contenía un lenguaje integracionista, con el propósito de eliminar diversas formas de vida para integrarlas en la sociedad mayoritaria (Xanthaki, 2007, p. 68-69). La Convención de 1989 genera una alteración paradigmática en la protección de los derechos de los pueblos, garantizándoles una serie de derechos, como: a la vida, integridad física, cultura, tierra, entre otros.

Así, en una primera aproximación normativa, los pueblos quilombolas están protegidos por las disposiciones de la Convención 169 de la OIT, pues se encuadran en el concepto de pueblo tribal. Existe el criterio fundamental de la autoidentificación, además del hecho de que sus condiciones sociales, culturales y económicas son distintas de la sociedad mayoritaria brasileña. Además, poseen sus propios usos y tradiciones y, inclusive, están regidos por legislación especial propia (Decreto Federal n.º 4887 de 2003).

En este sentido, en 2002, alrededor de la misma época en que fue promulgado el Decreto Federal n.º 4.887, Brasil adhirió a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, a partir de su incorporación al ordenamiento jurídico brasileño, genera obligaciones internacionales al Estado brasileño.

Silva (2023) señala que Brasil, al ratificar dicha Convención, reconoció como titulares de los derechos previstos por ella a los pueblos indígenas, así como a las comunidades quilombolas y a pueblos tradicionales, como ribeirinhos y extractivistas. Tal concepción fue reafirmada por las descripciones legales de pueblos tribales y tradicionales incluidas en el Decreto n.º 4.060/2007, que

instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales³, y por el Decreto n.º 8.750/2016, que instituyó el Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT)⁴.

La temática central de la Convención es que existen grupos portadores de identidades específicas y que corresponde al Derecho asegurarles “el control de sus propias instituciones y formas de vida y su desarrollo económico, y mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del ámbito de los Estados donde viven” (Organización Internacional del Trabajo, 1989). El derecho a la consulta previa de los pueblos tradicionales se encuentra en el art. 6, 1, a, del documento, el cual dispone:

Al aplicar las disposiciones de la presente Convención, los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, particularmente, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

El derecho a la consulta y al consentimiento libres, previos e informados, reconocido por la Convención n.º 169 de la OIT, constituye una fuerte expresión y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos tradicionales, pues busca proteger la capacidad de tales comunidades de definir sus prioridades por sí mismas, controlar su modelo de desarrollo y participar en las decisiones estatales que las afectan directamente (Soares; Steckelberg; Weber, 2019). Dicho derecho prevé que la consulta a ser realizada debe poseer efectos amplios, permitiendo que la comunidad consultada vote el proyecto que pueda afectarla y determinando que sus objeciones sean incorporadas al proceso decisorio (Duprat, 2015). El derecho en cuestión también debe ejercerse respecto de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos tradicionales (Lunelli; Silva, 2023).

³ Dicha descripción se encuentra en el artículo 3º, inciso I, del Decreto n.º 4.060/2007, el cual clasifica a los “pueblos indígenas y comunidades tradicionales” como: grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, empleando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición” (Brasil, 2007).

⁴ Dicha descripción se encuentra en el artículo 4º, §2º, del Decreto n.º 8.750/2016, el cual describe a los pueblos indígenas y tradicionales como: “pueblos indígenas; comunidades quilombolas; pueblos y comunidades de terreiro/pueblos y comunidades de matriz africana; pueblos gitanos; pescadores artesanales; extractivistas; extractivistas costeros y marinos; caiçaras; faxinalenses; rezadores/curanderos (benzedeiros); isleños; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; recolectores de flores siempre vivas; pantaneros; morroquianos; pueblo pomerano; recolectores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros del Araguaia; comunidades de fondos y fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; y juventud de pueblos y comunidades tradicionales”.

De esta manera, como expone Miranda (2013), esta legislación internacional, habiendo sido incorporada al ordenamiento jurídico nacional conforme a los parámetros del art. 5, §2, de la Constitución Federal⁵, pasó a orientar y dar soporte al artículo 68 de la Carta Magna y al Decreto n.º 4887/2003, contribuyendo a disminuir la burocracia del Estado brasileño, que paralizaba muchos procesos de reconocimiento, postergando por años los derechos de algunas comunidades quilombolas, como ya se ha señalado anteriormente.

Vale la pena destacar que, en el plano internacional, el derecho a la consulta previa se ve reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007; por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de 2016; y por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, se destaca la alteración semántica sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada. Si en la Convención 169 de la OIT hay una referencia a la obligación estatal de conducir la consulta con sus elementos constitutivos, la Declaración de la ONU menciona que la consulta debe presentar un sesgo de consentimiento.

Es decir, la consulta debe ir más allá y buscar activamente el consentimiento de los pueblos interesados. A partir de esta alteración, algunos comentaristas (Lunelli; Silva, 2023) argumentan la existencia de un derecho al consentimiento de los pueblos tradicionales en todas las medidas que los impacten. En consecuencia, la noción de consentimiento lleva consigo el derecho de veto. En términos prácticos, en proyectos empresariales, los pueblos tendrían el derecho de vetar su desarrollo desde las primeras fases.

Se observa, de este modo, que el reconocimiento de los derechos del pueblo quilombola integró la formación de los principios y parámetros del contemporáneo ordenamiento jurídico brasileño, orientado por la Constitución Federal de 1988. Sin embargo, la concreción de tales derechos aún se muestra conflictiva en la actualidad, marcada por disputas jurídicas y conflictos de intereses políticos, como será abordado en la próxima sección de este trabajo.

3 EL DERECHO A LA AUTOIDENTIFICACIÓN Y A LA AUTODETERMINACIÓN EN LA ADI N.º 3239

⁵ El artículo 5º, §2º, de la Constitución Federal establece que: “Los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales de los que la República Federativa de Brasil sea parte” (Brasil, 1988).

Como se ha afirmado, el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos quilombolas también estuvo marcado por decisiones judiciales de relevancia, destacándose, en este sentido, la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 3239, cuyo juicio por el Supremo Tribunal Federal se concluyó en 2018.

La ADI n.º 3239 fue presentada en 2004 por el Partido Frente Liberal (PFL), actual partido Demócratas, con el objetivo de cuestionar la constitucionalidad del Decreto n.º 4.887/2003 por supuestos vicios formales y materiales⁶ (Monteiro; Trecanni, 2019). En cuanto a la formalidad, la principal cuestión planteada por el autor de la acción era que el contenido regulado por el decreto era materia reservada a la ley por tratar directa e inmediatamente de precepto constitucional previsto por el art. 68 del ADCT (Brasil, 2018).

En relación con la materialidad, el autor presentó tres alegaciones principales: a) que el Estado debería limitarse a emitir títulos a las comunidades quilombolas que hubieran fijado residencia en sus respectivas tierras desde la abolición de la esclavitud hasta el 5 de octubre de 1988, y que la hipótesis de expropiación prevista en el Decreto Federal n.º 4.887/2003 sería inconstitucional; b) que el criterio de autoatribución, previsto en el art. 2º, §1º, del Decreto Federal n.º 4.887/2003, daría lugar a que se reconociera el derecho a la tierra a más personas que aquellas efectivamente beneficiadas por el art. 68 del ADCT; c) que sería necesario comprobar la “remanencia” y no la “descendencia” de las comunidades quilombolas para que se reconociera el derecho a la demarcación territorial, y que ésta debería limitarse a las tierras esenciales para su reproducción física, social, económica y cultural (Brasil, 2018).

Se observa que, además de cuestionar el derecho a la autodeterminación de los pueblos quilombolas, la presentación de dicha ADI también llevó al STF a manifestarse sobre la tesis del “marco temporal de ocupación”, que restringiría el derecho a la tierra de las comunidades quilombolas a aquellas que estuvieran en posesión de su territorio en el momento de la promulgación de la

⁶ Actuaron como *amicus curiae* en la ADI n.º 3239: Instituto Pro Bono; Conectas Derechos Humanos; Sociedad Brasileña de Derecho Público (SBDP); Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHERE); Centro de Justicia Global; Instituto Socioambiental (ISA); Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (POLIS); Terra de Direitos; Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado de Pará (FETAGRI-PARÁ); Estado de Pará; Estado de Santa Catarina; Confederación Nacional de la Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA); Confederación Nacional de la Industria; Asociación Brasileña de Celulosa y Papel (BRACELPA); Sociedad Rural Brasileña; Centro de Asesoría Jurídica Popular Mariana Criola; Koinonia Presencia Ecueménica y Servicio; Asociación de los Quilombos Unidos de Barro Preto e Indaiá; Asociación de Moradores Quilombolas de Santana (Quilombo de Santana); Coordinación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas de Mato Grosso do Sul; Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); Estado de Paraná; Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB); Instituto de Abogacía Racial y Ambiental (IARA); Clube Palmares de Volta Redonda (CPVR).

Constitución Federal de 1988. La primera vez que dicha tesis surgió en el ámbito del Supremo Tribunal fue en el juicio de la Petición n.º 3.388-4, en el cual se debatía la demarcación de la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol, en el estado de Roraima (Monteiro; Trecanni, 2019).

El juicio de la ADI se inició en 2012, con el voto del relator del caso, el ministro Cezar Peluso. El relator se posicionó por la inconstitucionalidad formal del Decreto n.º 4.887/2003, por considerar que la vía reglamentaria utilizada violaba los principios de legalidad y reserva de ley; y por la inconstitucionalidad material, al acoger las tesis del autor de la acción en cuanto a la autodeterminación identitaria y a los criterios de demarcación de las tierras quilombolas (Chaves; Monteiro; Siqueira, 2020). En relación con la tesis del marco temporal, el ministro propuso que se demarcaran las tierras cuya posesión fuera continua, prolongada, centenaria y calificada hasta el día 5 de octubre de 1988 (Brasil, 2018).

El proceso quedó suspendido por pedido de vista de la ministra Rosa Weber, quien emitió su voto en 2015, posicionándose por la constitucionalidad del decreto y defendiendo que el art. 68 del ADCT constituía una norma de eficacia plena y aplicación inmediata, por tratarse de un derecho fundamental de un grupo étnico-racial minoritario (Brasil, 2018).

La ministra Rosa Weber fundamentó su voto en las teorías del reconocimiento basadas en la producción teórica de Axel Honneth y Nancy Fraser⁷. El reconocimiento de la titularidad de las tierras reviste importancia de justicia distributiva y del propio reconocimiento. A partir de esta noción, la ministra construyó su voto como mecanismo de justicia transformadora.

Como afirman Karen Engle y Lucas Lixinski (2021), en su voto se reconocen dos tipos de injusticias sufridas por las comunidades quilombolas: de carácter económico y cultural. De este modo, se requieren dos tipos de remedios: redistribución económica y reconocimiento cultural.

Sin embargo, el posicionamiento de la Ministra presentó una peculiaridad: en la primera versión de su voto-vista, en 2015, la Ministra sostuvo que la demostración de la efectiva posesión del territorio quilombola el 5 de octubre de 1988 era requisito esencial para la aplicación del art. 68 del ADCT; no obstante, al final del juicio, la Ministra emitió una nueva versión de su voto, en la cual no se manifestaba directamente sobre la necesidad de posesión a la época de la promulgación de la Constitución de 1988, pero rechazaba la fecha del 13 de mayo de 1888 para la definición del estatus de los quilombos (Monteiro; Treccani, 2019).

⁷ La ministra discutió, de manera extensa, un artículo publicado por Fraser en 1995 titulado “¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en una era postsocialista”. Existe una versión traducida al portugués que fue publicada en la revista *Cadernos do Campo*, en 2006 (Fraser, 2006).

A falta de deliberación del Pleno sobre eventual marco temporal, dejó de hacer consideraciones, aunque sea en obiter dictum, señalando, sin embargo, que la fecha del 13 de mayo de 1888 no tiene utilidad metodológica para la definición del estatus de los quilombos. Primero, porque el propio concepto de remanente de quilombo en los días actuales exige la reproducción continua de una comunidad que, originada en la resistencia a la esclavitud, permaneció cohesionada. Segundo, porque es imposible saber, hoy, en qué momento del pasado histórico la Ley Áurea, aunque firmada en aquella fecha, se volvió de conocimiento público en localidades remotas del territorio brasileño, así como la disposición efectiva de las autoridades locales para darle cumplimiento (Brasil, 2018, p.130)⁸.

El siguiente ministro en manifestarse fue Dias Toffoli, quien votó por la procedencia parcial de la acción, argumentando a favor de la constitucionalidad del Decreto Federal n.º 4.887/2003, pero defendiendo la demarcación de tierras que estuvieran ocupadas por remanentes quilombolas y que fueran efectivamente utilizadas para garantizar su reproducción física, social, económica y cultural en la fecha de promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 2018). En seguida, el ministro Gilmar Mendes acompañó el voto del ministro Dias Toffoli (Brasil, 2018).

Se observa que predominó, en los primeros votos, la idea de conceptualizar a las Comunidades Quilombolas por medio de la remanencia y no de la autoidentificación cultural y étnica. Como explican Chaves, Monteiro y Siqueira (2020, p.68), la adopción de esta perspectiva vulnera directamente la existencia de los pueblos quilombolas, en la medida en que “el lugar (quilombo) y la persona (quilombola) se fusionan en un concepto que se completa”, siendo imposible restringir un reconocimiento identitario y comunitario a la posesión continua de un territorio, especialmente considerando que las tierras ocupadas por quilombolas estuvieron constantemente sujetas a persecución y ocupación ilegal por terceros a lo largo del tiempo.

No obstante, el rumbo del juicio cambió en 2018, con el voto del ministro Edson Fachin. El ministro no sólo defendió la constitucionalidad formal del Decreto Federal n.º 4.887/2003, afirmando que el derecho previsto en el art. 68 del ADCT tenía eficacia máxima, aun estando previsto en una norma transitoria, sino que también rechazó la tesis de que el reconocimiento de las tierras quilombolas debía basarse en la presencia de la comunidad en el área hasta el 5 de octubre de 1988 (Brasil, 2018). Fachin argumentó que el elemento definidor de la identidad quilombola debía ser la relación tradicional de la comunidad con la tierra, la “idea de resistencia, de una comunidad que, a lo largo de los años, pese a la invisibilidad y a las dificultades en relación con el entorno, sobrevive y mantiene sus tradiciones” (Brasil, 2018).

⁸ El siguiente fragmento fue extraído del contenido del acórdão dictado en 2018, en el cual ya se encontraba la segunda versión del voto emitido por la ministra Rosa Weber.

Los ministros Luís Roberto Barroso y Luiz Fux también se posicionaron contra la adopción de la tesis del marco temporal. Barroso defendió que la prueba de la preservación del vínculo con el área quilombola no debía darse por medio de acciones posesorias y que tendrían derecho a la propiedad las comunidades que fueron desposeídas forzosamente “pero cuyo comportamiento, a la luz de su cultura, apunta a su inequívoca intención de retornar al territorio que ocupaban [y] de retomar la permanencia del vínculo cultural y tradicional con el territorio” (Brasil, 2018).

Por su parte, el ministro Luiz Fux sostuvo que la restricción cronológica del derecho a la tierra terminaría por vulnerar la finalidad constitucional de la norma del art. 68 del ADCT, es decir, la protección de las comunidades quilombolas, además de señalar que el criterio de autoidentificación tenía respaldo normativo tanto en el ordenamiento jurídico brasileño como en las disposiciones de la Convención n.º 169 de la OIT, ratificada por Brasil (Brasil, 2018). En palabras del ministro:

La garantía inscrita en el art. 68 del ADCT debe orientarse hacia el futuro, no pudiendo el intérprete reducirla únicamente a las tierras comprobablemente ocupadas por las comunidades quilombolas durante la fase imperial de la historia de Brasil, en la medida en que tal comprensión (i) subvierte la finalidad subyacente al dispositivo constitucional, transformándolo de instrumento protector en vehículo discriminatorio de los grupos remanentes de quilombos; (ii) crea obstáculos intransponibles para la efectivación del derecho constitucionalmente reconocido y (iii) ignora la dimensión territorial indispensable para la preservación y afirmación de la cultura quilombola (Brasil, 2018, p.312).

Finalmente, el ministro Ricardo Lewandowski votó por el no conocimiento de la acción, mientras que el ministro Marco Aurélio se manifestó por la improcedencia del pedido y el ministro Celso de Mello acompañó el voto de la ministra Rosa Weber, adoptando, sin embargo, la observación del ministro Edson Fachin respecto al rechazo de la tesis del marco temporal (Brasil, 2018).

De este modo, por mayoría absoluta, el Supremo Tribunal Federal determinó la improcedencia de la ADI n.º 3239, rechazando la tesis del marco temporal y confirmando la constitucionalidad de la autoidentificación como criterio para la demarcación de las tierras quilombolas. La decisión fue, sin lugar a dudas, un avance en la protección de las comunidades quilombolas en Brasil. Sin embargo, pese a la relevancia del reconocimiento formal y jurídico del derecho a la tierra de los quilombolas, la concreción de dicho derecho encuentra obstáculos derivados del prejuicio y de los conflictos por la tierra, que, en la dureza de la realidad fáctica, exponen a estos pueblos a la persecución y a la marginación, como quedó evidenciado en el juicio del caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil.

4 LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN EL CASO DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA CONTRA BRASIL

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos posee una jurisprudencia consolidada sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, especialmente en lo relativo al derecho a la consulta libre, previa e informada. Entre diversos casos, dos de ellos, de forma paradigmática, tratan del tema. En *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, en 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el deber estatal de consulta debe realizarse conforme a las costumbres y tradiciones indígenas. Para los proyectos empresariales de desarrollo a gran escala, debe buscarse el consentimiento de las poblaciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Posteriormente, en 2012, en el caso *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, la Corte detalló las etapas del procedimiento de consulta, que deben ocurrir en las fases iniciales del proyecto, con el fin de garantizar el carácter previo de la consulta; ser de buena fe, es decir, acorde con la cultura de la comunidad potencialmente afectada; ser informada, de modo que los integrantes de la comunidad tengan acceso a todos los documentos necesarios para la toma de decisiones; y prever la realización de estudios de impacto ambiental (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

El caso de las Comunidades Quilombolas de Alcântara contra Brasil fue paradigmático por tratar, por primera vez, específicamente, del derecho de los pueblos quilombolas a la tierra y destacar la esencialidad del proceso de consulta previa en la demarcación de sus territorios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024). La historia de las violaciones a los derechos de las comunidades quilombolas en la ciudad de Alcântara, en el estado de Maranhão, remonta a la dictadura militar. El proyecto de desarrollo económico y social del régimen intentó integrar la región Norte debido a la cantidad de recursos naturales necesarios para suplir la expansión industrial del Sur y Sudeste (Joanoni Neto; Guimarães Neto, 2019). En este sentido, se adoptaron diversas iniciativas, como incentivos para el desplazamiento poblacional y empresarial.

Aunque la Amazonía Legal fue instituida formalmente en 1953, por medio de la Ley 1.806, fue en 1966, con la creación de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM), mediante la Ley 5.173, que la región adquirió mayor relevancia en el escenario nacional.

El municipio de Alcântara alberga una diversa cantidad de Comunidades Quilombolas. El Estado brasileño tenía interés en construir un área para la expansión de su actividad aeroespacial en la ciudad, por ser una región con baja densidad demográfica y alejada de los grandes centros. En

1979, el gobierno emitió un comunicado manifestando interés en crear un centro espacial de lanzamiento en Alcântara. En los años siguientes, en cooperación con órganos públicos municipales y estatales, se procedió al reasentamiento de las comunidades quilombolas que residían en las áreas de interés, mediante la expropiación y donación de estas tierras al gobierno federal.

En 1991, se realizó una nueva expropiación, esta vez sin la realocación de las poblaciones afectadas. A partir de los años 2000, el gobierno brasileño buscó asociaciones económicas, a través de tratados bilaterales, con Estados Unidos y Ucrania. En un primer momento, solo la cooperación con el gobierno ucraniano fue aprobada. Solamente en 2019 se firmó una asociación con el gobierno estadounidense (Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas). Se observa, por tanto, que hubo, además de la violación por parte del Estado, la participación de empresas en proyectos empresariales conjuntos.

La sentencia del caso fue publicada en 2025. En ella, se destaca la adopción del concepto de Comunidad Quilombola como pueblo tribal, formado históricamente por personas que escaparon de la esclavitud o que eran libres, es decir, afrodescendientes (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024). Entre las violaciones a los derechos humanos reconocidas por la Corte —como el derecho a la propiedad comunal y el derecho a la tierra—, el derecho a la consulta presenta particularidades del escenario nacional. Según lo establecido por la Corte:

La declaración de utilidad pública emitida originalmente en 1980 por decreto del gobierno militar entonces en el poder sirvió de base para la realocación compulsoria de 31 comunidades quilombolas de Alcântara que habitaban el área donde posteriormente se instaló el CLA. Dado el contexto de ausencia del Estado de Derecho, las Comunidades Quilombolas de Alcântara afectadas por dicha declaración de utilidad pública no disponían de recursos administrativos o judiciales eficaces para impugnar las expropiaciones o reclamar medidas de restitución o compensación. No obstante, estos argumentos no perjudican la ocupación histórica de sus territorios, sino que refuerzan las obligaciones legales de Brasil de garantizar la propiedad colectiva de las comunidades” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 47).

La Corte también señaló que los acuerdos celebrados entre Brasil y Ucrania, entre 1999 y 2006, para la construcción de sitios de lanzamiento espacial en Alcântara, tenían el potencial de causar impactos significativos en las comunidades quilombolas, por la posible presión sobre los recursos naturales y los impactos ambientales; y que, por haber sido firmados sin el consentimiento de los pueblos afectados, su derecho a la consulta previa fue vulnerado. Sobre este derecho, la Corte dispuso:

Los Estados deben garantizar el derecho a la consulta y participación en cualquier proyecto o medida que pueda afectar el territorio de un pueblo indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, a fin de salvaguardar el derecho a la propiedad colectiva. (...) En esta línea, el Estado debe garantizar que los derechos de los pueblos

indígenas y tribales no sean ignorados en ninguna otra actividad o acuerdo que realice con terceros, o en decisiones del poder público que afecten directamente sus derechos e intereses. Por tanto, cuando corresponda, también incumbe al Estado realizar tareas de supervisión y control e implementar, cuando sea apropiado, formas de protección efectiva de este derecho mediante los órganos judiciales competentes” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 53).

Se añade que, mediante la Resolución 11, de marzo de 2020, emitida por el Comité de Desarrollo del Programa Espacial Brasileño, bajo la dirección del entonces ministro del Gabinete de Seguridad Institucional, Augusto Heleno, se determinó la aprobación de directrices para la elaboración de un plan de consulta a las comunidades quilombolas. La consulta debía ser realizada por el Ministerio de Defensa, órgano con poca o ninguna experiencia en temas de derechos humanos. En la misma resolución, se determinó el reasentamiento de las poblaciones de las comunidades. Es decir, el mismo órgano responsable por la consulta sería responsable también por el reasentamiento. La resolución era incompatible con el Convenio 169 de la OIT y fue objeto de acciones judiciales del Ministerio Público, que suspendieron su eficacia hasta su revocación total en 2021.

En este escenario, cobran fuerza los protocolos autónomos de consulta desarrollados por las propias comunidades afectadas. En el caso de las comunidades de Alcântara, un documento base de 2019 establece que todas las comunidades involucradas, por medio de sus asociaciones participativas, deben ser consultadas (Observatorio de Protocolos Autónomos, 2019). Existen aún dos perspectivas que deben ser consideradas: la de las personas mayores y la de las mujeres (de género). La consulta debe ser realizada exclusivamente por el Estado, y no puede ser delegada a entidades no estatales. Su forma debe estar en consonancia con el Convenio 169, de manera previa a cualquier decisión administrativa o legislativa.

En su decisión final sobre las medidas de restitución, se menciona que la Comisión Interamericana destacó que la consulta con objetivo de consentimiento debe realizarse conforme al propio Protocolo de Consulta presentado por las Comunidades. Algunos meses antes de la sentencia, Brasil y las Comunidades Quilombolas celebraron, en septiembre de 2024, el *Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos* (Brasil, 2024). En este, el Estado brasileño se comprometió a identificar y delimitar 78.105 hectáreas como territorio quilombola, cuya titulación deberá realizarse en un plazo máximo de doce meses por el INCRA.

Por último, eventuales modificaciones a dicho acuerdo deberán también ser objeto de procesos de consulta ante las Comunidades Quilombolas. Aunque Brasil, en el acuerdo firmado en 2024, reconoce su responsabilidad por la falta de delimitación y titulación de las tierras quilombolas,

la Corte concedió un plazo de tres años para que adopte las acciones pertinentes para garantizar el derecho a la tierra (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024, p. 317).

5 CONSIDERACIONES FINALES

Las Comunidades Quilombolas, aunque mencionadas en estudios sobre la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, merecen un análisis detallado de su marco de protección, tanto en relación con el ordenamiento jurídico brasileño como con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La formación sociohistórica de estas Comunidades es una característica particular del Estado brasileño, la cual demanda una lectura interdisciplinaria de las diversas áreas del conocimiento. Este trabajo buscó precisamente aportar esa pequeña contribución.

La persistencia de las violaciones de los derechos de las Comunidades Quilombolas por parte del Estado brasileño revela un bajo alcance de las normas internacionales de protección a los pueblos tribales, en especial del Convenio 169 de la OIT.

Desde un punto de vista normativo, esta investigación demostró, en un primer momento, que deben aplicarse las disposiciones protectoras del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU a las Comunidades Quilombolas. Por lo tanto, existe el deber estatal de proteger los derechos consagrados en los más diversos tratados internacionales de derechos humanos en relación con estas Comunidades.

La demora en la afirmación de los derechos de las Comunidades Quilombolas, los cuales fueron previstos en la Constitución Federal de 1988, pero solo en 2003 fueron debidamente implementados y regulados por legislación infraconstitucional, evidencia la lentitud estatal. El Decreto 4.887/03, al prever el derecho a la tierra y el deber de demarcación por parte del Estado, resalta la continuidad de violaciones mediante retrasos injustificados. Los datos muestran un aumento de los conflictos socioambientales en las últimas dos décadas, fruto de la inercia de la actuación estatal.

Fue solo en 2018 que el STF determinó la constitucionalidad del Decreto 4.887/03. El juzgamiento, en especial el voto de la Ministra Rosa Weber, incorporó la perspectiva de la redistribución y el reconocimiento de esos derechos reconocidos constitucional e internacionalmente. A ello se suma el rechazo de la tesis del marco temporal (*marco temporal*), reafirmada en el Tema 1.031 de 2023 juzgado por el STF en relación con los Pueblos Indígenas.

Este continuum de explotación se verifica en el reciente caso paradigmático de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el que Brasil fue considerado responsable por la falta de

demarcación de las tierras de las Comunidades Quilombolas y la ausencia de consulta libre, previa e informada. El caso se remonta al periodo dictatorial nacional, perpetuándose en el tiempo por más de cuatro décadas sin una resolución que respetara la posición de las Comunidades.

Una de las posibles articulaciones para una agenda de investigación sobre los derechos de las Comunidades Quilombolas es su conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales deben interpretarse de manera interdependiente, en particular la promoción de la seguridad alimentaria, la preservación del medio ambiente y la igualdad de género, buscando así la reducción de las desigualdades.

REFERENCIAS

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

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

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

BRASIL. **Decreto nº 8.750/2016, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, LÍlian. A Constituição de 1988 e a resignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, Nº 81, p.137 – 153, fevereiro/2013.

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

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

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

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

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

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

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

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

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

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



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

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

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

**PATRICIA ORTIZ MONTEIRO¹
BRUNA SALVADOR DE SOUZA DALVI²
ANDRÉ FELIPE COSTA SANTOS³**

¹ Doctorado en Ciencias Ambientales. Especialista en: Planificación y Gestión de Unidades de Conservación (CATIE/Costa Rica), Gestión Ambiental en Empresas Costeras (USP), Turismo y Medio Ambiente (SENAC), Gestión de Empresas Innovadoras (UNINTER), Tecnologías Digitales y Metodologías Activas en Educación (INESP), y Gestión Escolar y Coordinación Pedagógica (INESP). Trabaja en la Educación Superior y en programas de posgrado (stricto-sensu). Actualmente es profesora vinculada al Departamento de Comunicación y Negocios y profesora investigadora en los Programas de Posgrado en Desarrollo Humano y Educación de la Universidad de Taubaté, así como en el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Estácio de Sá. Correo electrónico de contacto: patricia.ortiz@unitau.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/8048616778601408>... ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2944-9050>.

² Máster en Educación, Programa de Posgrado en Educación en la Universidad Estácio de Sá-RJ. Posee licenciatura plena en Geografía y en Pedagogía, formación tecnológica en Gestión Ambiental y especializaciones *lato sensu* en Geografía de Brasil y en Ingeniería Ambiental. Correo electrónico de contacto: brunasalvador10@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/0060257718610324>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2452-8976>.

³ Estudiante de posdoctorado, doctorado y máster en Educación por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), con énfasis en Psicología Educativa, habiendo realizado una pasantía doctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM Morelos). Especialista en Supervisión y Orientación Educativa por la Universidad de Cruzeiro do Sul (UNICSUL) y licenciado en Pedagogía por la Universidad de Brasília (UnB), con movilidad académica en la Universidad de Lisboa (UL), Portugal. Profesor Adjunto e Investigador en el Programa Interdisciplinar de Posgrado en Educación, Lengua y Tecnologías (PPG-IELT) de la Universidad Estatal de Goiás (UEG). Correo electrónico de contacto: andrefelipecostasantos@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/6126792842727625>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6139-5603>.

Cómo citar este artículo:

MONTEIRO, Patricia
Ortiz; DALVI, Bruna
Salvador de Souza;
SANTOS, André Felipe
Costa.

Educación ambiental y
representaciones sociales
sobre el agua: ¿qué opinan
los estudiantes de escuelas
primarias del municipio de
Vargem Alta – ES?

**Revista de Derecho
Socioambiental - REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic., 2025,
p. 94-113.

Fecha de presentación:
18/08/2025

Fecha de aprobación:
23/11/2025

RESUMEN

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

Palabras clave: Agua. Educación Ambiental. Representación social.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar as representações sociais da água entre alunos do ensino fundamental de escolas públicas urbanas e rurais em Vargem Alta, Espírito Santo, Brasil, conectando a Teoria das Representações Sociais (TSR) à Educação Ambiental. Essa pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, utilizou dois instrumentos de coleta de dados: um questionário aplicado a 74 alunos e entrevistas semiestruturadas realizadas com 20 participantes de uma escola rural e urbana. Os dados do questionário foram tabulados no Excel e as entrevistas foram processadas usando o software IRaMuTeQ. As interpretações dos estudantes sobre degradação ambiental e gestão dos recursos hídricos revelaram que estudantes urbanos associam a poluição deficiente ao saneamento e ao descarte inadequado de resíduos, enquanto estudantes rurais enfatizam práticas agrícolas predatórias e desmatamento. Essa divisão reforça que as representações sociais não são homogêneas, mas são moldadas pelo contexto territorial e social dos participantes.

Palavras-chave: Educação Ambiental. Representação social. Água.

ABSTRACT

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

Keywords: Environmental Education. Social Representations. Water.

INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso natural esencial para el mantenimiento de la vida de todos los seres vivos y para el equilibrio ambiental del planeta. Tiene una importancia singular que va más allá de sus propiedades físicas y químicas, convirtiéndose en objeto de representaciones sociales por parte de individuos y grupos. Estas representaciones sociales influyen en las actitudes y comportamientos de las personas en relación con el uso y la conservación del agua, moldeando las prácticas diarias, las políticas de gestión de los recursos hídricos y las estrategias de Educación Ambiental (Vittorazzi; Gouveia; Silva, 2020). En un contexto donde la escasez de agua se está convirtiendo en una realidad cada vez más evidente, comprender estas representaciones es crucial para promover estrategias de uso y gestión de este recurso que sean más sostenibles y conscientes.

Como otros tipos de representaciones sociales, las percepciones del agua están profundamente arraigadas en las tradiciones de diferentes pueblos en diversos contextos socioculturales. En algunas culturas, el agua se considera sagrada, mientras que en otras se considera principalmente una mercancía o un recurso económico (Polli; Kuhnén, 2013). Estas diversas comprensiones pueden influir en cómo las comunidades responden a desafíos relacionados con el agua, como la contaminación, la gestión de cuencas y el cambio climático (Jacobi; Grandisoli, 2017).

Como explica Jodelet (2001, p. 17), las representaciones sociales juegan un papel práctico, porque "[...] guiar la forma colectiva de nombrar y definir todos los aspectos de la realidad cotidiana". Proviene de grupos sociales que comparten una visión del mundo similar y patrones de comportamiento asociados. Además, las representaciones sociales evolucionan a medida que cambian las interacciones sociales e individuales.

En un escenario marcado por crisis hídricas y crecientes preocupaciones sobre la sostenibilidad en sus múltiples dimensiones (social, ambiental, económica, política y cultural), es esencial comprender las representaciones e interacciones sociales de los diferentes grupos sociales en relación con el agua. Polli y Camargo (2015) refuerzan la perspectiva de que las representaciones sociales del agua reflejan no solo la comprensión de su papel vital en la sostenibilidad de la vida, sino que también revelan cómo diferentes culturas y sociedades perciben, valoran e interactúan con este recurso indispensable.

En este sentido, el estudio presentado en este artículo se sitúa en el campo de la Educación Ambiental a través de dos áreas clave de diálogo: la comprensión crítica del uso de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, especialmente en las zonas rurales (Santos; Cândido, 2023); y la importancia de la Educación Ambiental en la formación de ciudadanos conscientes, capaces de actuar

localmente y pensar globalmente, promoviendo soluciones prácticas a cuestiones medioambientales críticas (Colagrande; Farias, 2021).

Esta investigación tuvo como objetivo investigar las representaciones sociales del agua entre los estudiantes en los últimos años de educación primaria en escuelas públicas de Vargem Alta, en el estado de Espírito Santo, Brasil. Para lograr este objetivo, fue necesario identificar los desafíos relacionados con la escasez de agua en la comunidad, así como comprender las concepciones y prácticas de los estudiantes en relación con la conservación del agua. Basándose en la Teoría de las Representaciones Sociales desarrollada por Moscovici (1961) y ampliada por Jodelet (2009), el estudio examinó cómo estas representaciones se moldean a través de las interacciones sociales y culturales, destacando la importancia de la gestión consciente de los recursos hídricos. Al investigar las representaciones sociales de los estudiantes, el estudio contribuye al desarrollo de la Educación Ambiental en el contexto escolar, proporcionando directrices para programas y proyectos escolares que buscan promover la interdisciplinarie, la concienciación medioambiental y la conservación del agua.

1 MÉTODO

Esta investigación cualitativa (Bauer; Gaskell; Allum, 2002), realizada durante la primera mitad de 2024, se basó en los estudios psicosociales del enfoque sociogenético de Denise Jodelet, dentro del marco de la Teoría de las Representaciones Sociales (SRT). Así, la perspectiva psicosocial teórico-metodológica adoptada buscaba destacar los elementos históricos y culturales, así como las tensiones y convergencias (Jodelet, 2017), que influyen en las representaciones sociales del agua entre los estudiantes investigados.

La investigación se llevó a cabo en el municipio de Vargem Alta, Espírito Santo, Brasil, caracterizado por su extensa red hidrográfica, que incluye varios ríos, lagos, cuencas hidrográficas y áreas de recarga de acuíferos. Estas características desempeñan un papel clave en la provisión de agua para el consumo humano, la agricultura y las actividades recreativas en la región. Una comprensión detallada de estas características es esencial para analizar las representaciones sociales del agua entre los estudiantes de escuelas urbanas y rurales de la zona.

Según el último censo (2022), Vargem Alta tenía aproximadamente 19.563 habitantes (IBGE, 2022) y enfrentaba desafíos continuos en saneamiento básico y urbanización, con solo un 26,3% de los hogares con acceso a servicios de saneamiento adecuados (IBGE, 2010).

En el ámbito educativo, los datos del IBGE indican que el municipio alcanzó una tasa escolar del 98,3% entre niños de 6 a 14 años (IBGE, 2010). Además, en el Índice de Desarrollo de la

Educación Básica (IDEB) 2023, Vargem Alta obtuvo una puntuación de 6,1 en los primeros años y 5,3 en los últimos años de educación primaria.

El estudio se llevó a cabo en dos escuelas del municipio. Uno de ellos era un colegio estatal situado en una zona urbana, con aproximadamente 367 estudiantes, y el otro era un colegio municipal con unos 222 alumnos, predominantemente de comunidades rurales. Este contraste proporcionó una base importante para análisis comparativos entre los contextos urbano y rural examinados en este estudio.

La recopilación de datos se realizó en dos etapas. En la primera etapa, se aplicó un cuestionario sociodemográfico para caracterizar y comprender mejor al grupo investigado. En la segunda fase, se utilizó un guion de entrevista semiestructurado, basado en una revisión bibliográfica sobre SRT y Educación Ambiental (Polli; Camargo, 2013; Polli; Camargo, 2015; Monteiro; Monteiro, 2017; Monteiro et al., 2020), así como en estudios previos (Rosa; Santos, 2017; Santos; Souza, 2021).

Para participar en la investigación, los estudiantes debían tener entre 14 y 16 años, residir en el área de estudio y estar matriculados en los últimos años de educación primaria. Un total de 74 estudiantes (40 de la escuela urbana y 34 de la rural) completaron voluntariamente el cuestionario, y 20 estudiantes (10 de cada escuela) que participaron en la primera fase también participaron en la entrevista, nuevamente de forma voluntaria.

El cuestionario proporcionó un perfil completo de los estudiantes. Los ítems de identificación incluían información como edad, curso escolar, género y declaración étnico-racial, lo que permitió una comprensión amplia de la diversidad en el entorno escolar. Además, los datos sobre los medios de transporte y el tiempo de desplazamiento al colegio, así como las actividades realizadas antes y después del colegio, revelaron aspectos importantes de la rutina diaria de los estudiantes, incluyendo cómo disfrutaban de su tiempo libre. La sección de perfil familiar abordaba la composición del hogar, el número de hermanos, el nivel educativo de los jefes de familia y los ingresos mensuales de la familia. Estos datos fueron cruciales para comprender los contextos socioeconómicos de los estudiantes y su posible impacto en el rendimiento y la experiencia escolar. En cuanto a las características del hogar, se recopiló información sobre el lugar de residencia, el tipo y los materiales de construcción predominantes de la vivienda, y el estatus de propiedad, para ofrecer una visión general de las condiciones de vida de los estudiantes. La infraestructura de sus zonas residenciales fue examinada mediante preguntas sobre el suministro de agua, la recogida de basura, el pavimento de calles y la disponibilidad de servicios públicos en la comunidad. Estos elementos

eran esenciales para comprender los contextos de vida urbana o rural de los estudiantes y cómo estas condiciones podían afectar su bienestar y acceso a la educación.

La entrevista consistió en diecisiete (17) preguntas predefinidas, realizadas individualmente con los estudiantes, explorando diversos aspectos de su relación con el agua. Los temas tratados incluían su significado, uso diario, conocimiento sobre su origen y tratamiento, así como la comprensión de las prácticas comunitarias que afectan a las fuentes locales de agua. También se abordaron temas específicos, como el consumo de agua en los hogares, el origen y tratamiento de las aguas residuales, el conocimiento de los manantiales y ríos locales y su estado de conservación. La entrevista animó a los estudiantes a reflexionar sobre medidas prácticas para preservar y mejorar la calidad del agua en su comunidad.

De forma descriptiva, las principales características de los grupos de estudiantes investigados se resumen en la Tabla 1.

Figura 1. Tabla resumen que muestra las características de los estudiantes de escuelas urbanas (n=40) y rurales (n=34) en Vargem Alta-ES

Categorías	Escuela Urbana (%)	Escuela rural (%)
Género		
Masculino	60%	52.9%
Mujeres	40%	47.1%
Autodeclaración étnico-racial		
Blancos	32.5%	32.3%
Brown	40%	52.9%
Negros	25%	11.8%
Prefirió no declarar	2.5%	2.9%
Medios de transporte para ir a la escuela		
Transporte escolar (< 3 km)	40%	38.2%
Transporte propio	40%	52.9%
A pie	17.5%	40%
Otro	2.5%	0%
Tiempo de desplazamiento al colegio		
Menos de 30 minutos	87.5%	52.9%
Entre 30 minutos y una hora	12.5%	47.1%
Rutina Antes/Después del Colegio		
Tareas domésticas	37.5%	32.3%
Trabajar con padres o tutores	5%	52.9%
Asignaciones de estudios/escolares	100%	11.8%
Ocio	32.5%	2.9%
Otro	2.5%	0%
Acceso a Internet		
Acceso a Internet por teléfono móvil	100%	100%
Acceso a Internet por ordenador	77.5%	23.5%
Acceso a redes sociales por teléfono móvil	100%	100%
Número de hermanos		
Ninguno	17.5%	17.6%
Para que	20%	32.3%
Dos	37.5%	23.5%
Tres	17.5%	14.6%

Cuatro o más	7.5%	5.9%
Educación de los Guardianes		
Escuela primaria incompleta	5%	11.7%
Escuela primaria completa	12.5%	32.3%
Escuela secundaria	42.5%	41.1%
Educación superior completa	7.5%	2.9%
Prefirió no declarar	35%	14.6%
Ingresos familiares		
De 10 a 20 salarios mínimos	0%	2.9%
Salarios mínimos de 2 a 4	15%	23.5%
No sé	62.5%	44.1%
Prefirió no declarar	22.5%	29.4%

Fuente: Preparado por los autores, 2025.

El programa Excel se utilizó para organizar y procesar los datos sociodemográficos, mientras que el software libre *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeQ, versión 2014) se empleó para el análisis de las entrevistas, mediante la aplicación de la Clasificación Jerárquica Descendente (DHC).

El análisis siguió el modelo propuesto por Leblanc (2015), examinando el contenido léxico de cada clase identificada en el dendrograma y contextualizándolo en las afirmaciones de los participantes, lo que permitió la aparición de categorías y subcategorías.

Finalmente, se realizó la triangulación de los datos (Apostolidis, 2006), integrando los hallazgos empíricos con las referencias teóricas de la Teoría de las Representaciones Sociales (SRT) y la Educación Ambiental, proporcionando una comprensión precisa de las representaciones sociales del agua entre estudiantes de primaria de escuelas públicas de Vargem Alta, ES.

2 RESULTADOS Y DEBATES

El análisis comparativo de los perfiles de estudiantes de escuelas urbanas y rurales, basado en los datos del cuestionario, revela diferencias y similitudes que afectan tanto al contexto educativo como al desarrollo de los estudiantes. En las escuelas urbanas, predomina los alumnos varones y una mayor diversidad étnica. El transporte escolar es ampliamente utilizado, con la mayoría de los estudiantes realizando viajes cortos, lo que suele favorecer el rendimiento académico. Las rutinas diarias se distribuyen entre los estudios y las tareas domésticas, y el uso intenso de internet, especialmente a través de los teléfonos móviles, evidencia la dependencia tecnológica de los estudiantes.

En cambio, en las escuelas rurales, la distribución de género es más equilibrada, aunque predomina los estudiantes de piel morena. El transporte escolar también es común, ya que la mayoría de los estudiantes viajan distancias cortas. Sin embargo, una parte se enfrenta a largos

desplazamientos, lo que puede afectar negativamente la asistencia escolar. Las rutinas de los estudiantes rurales se caracterizan por el estudio y el ocio, y aunque todos tienen acceso a internet, el uso del ordenador es notablemente menos frecuente.

En ambos contextos, la presencia de los padres es alta y la mayoría de los estudiantes tienen uno o dos hermanos. En cuanto al nivel educativo de los tutores, existen similitudes entre los contextos, con una predominancia de padres que han terminado el instituto, lo que sugiere un nivel moderado de capital educativo, importante para apoyar el éxito escolar de sus hijos. Sin embargo, resulta preocupante que muchos estudiantes desconozcan el nivel educativo de sus padres, lo que puede reflejar una falta de comunicación o poca apreciación de este aspecto. En cuanto a los ingresos familiares, muchos estudiantes —tanto urbanos como rurales— declararon no conocer sus ingresos familiares, y quienes lo declararon tenían en su mayoría ingresos modestos.

El análisis de las características de la vivienda entre estudiantes de escuelas urbanas y rurales muestra diferencias que influyen tanto en el bienestar como en el rendimiento académico. En las zonas urbanas, la mayoría de los estudiantes residen en sus propias casas de mampostería, bien construidas, lo que refleja una mayor estabilidad residencial y un mejor acceso a la infraestructura urbana.

La casi universalidad de estas condiciones de vivienda en el entorno urbano sugiere un contexto con mejor acceso a servicios y recursos públicos. En las zonas rurales, aunque la mayoría de los estudiantes también viven en sus propias casas de ladrillo, hay una mayor diversidad en los tipos de viviendas, incluyendo granjas y pequeñas propiedades. Las casas de ladrillo sin yeso y una mayor dependencia de viviendas alquiladas o arrendadas indican desafíos adicionales relacionados con la estabilidad de la vivienda y el acceso a recursos, factores que pueden afectar negativamente al bienestar de los estudiantes y al rendimiento escolar.

En ambos contextos, la estabilidad que proporciona la propiedad de vivienda es un factor positivo. Sin embargo, las diferencias en las condiciones de vivienda y el acceso a infraestructuras ponen de manifiesto la necesidad de políticas públicas ajustadas a las especificidades de cada realidad. Garantizar condiciones de vivienda adecuadas para todos los estudiantes es esencial para promover una educación equitativa y de calidad.

El análisis comparativo de infraestructuras en zonas urbanas y rurales revela diferencias significativas que tienden a afectar la calidad de vida de los estudiantes y su rendimiento académico. En las zonas urbanas, la mayoría de los estudiantes tienen acceso regular a agua tratada, recogida diaria de basura y calles asfaltadas, lo que facilita el desplazamiento y contribuye a un entorno de

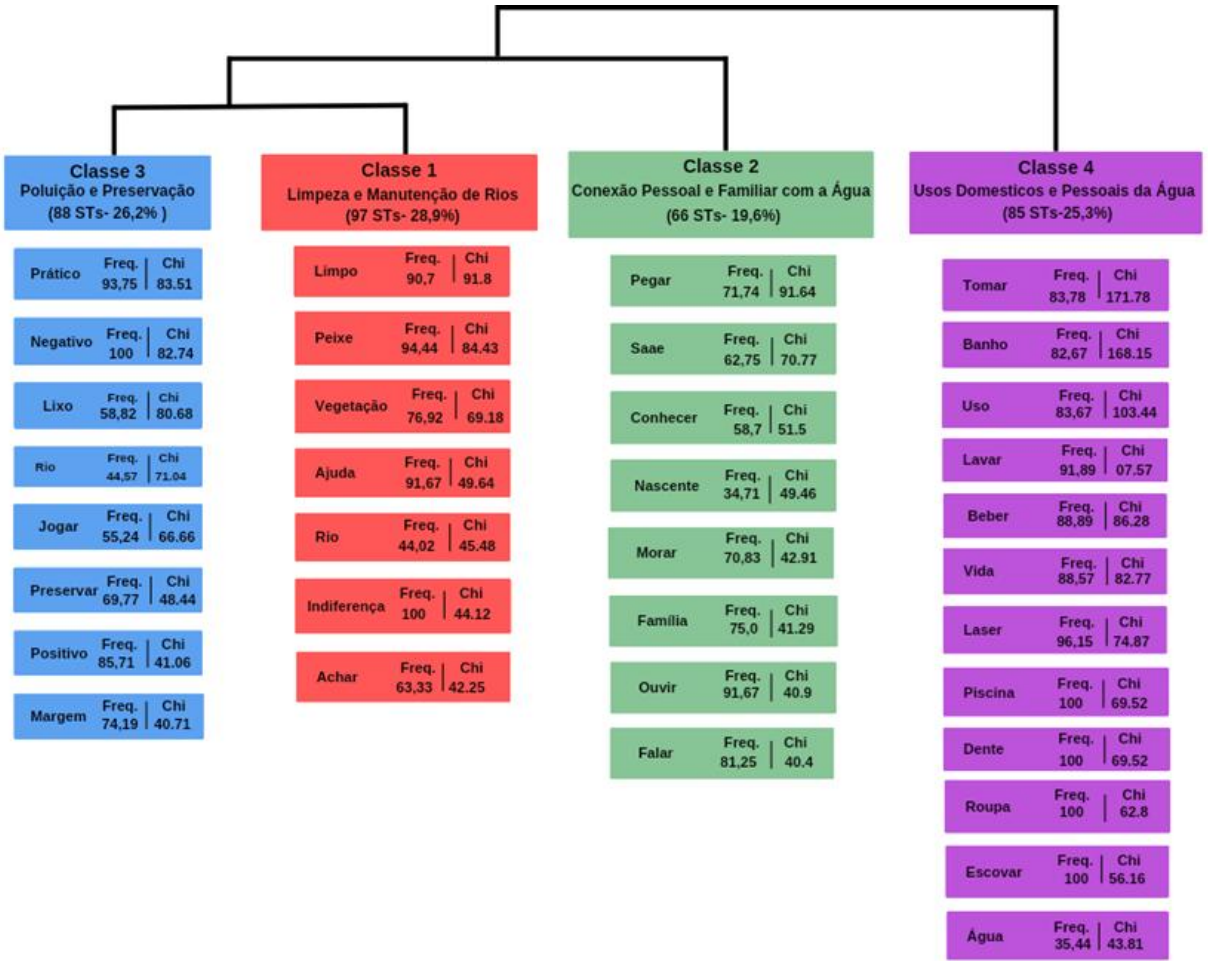
aprendizaje más favorable. Estos servicios son esenciales para garantizar la salud, la seguridad y el bienestar.

En las zonas rurales, aunque un número significativo de estudiantes también tiene acceso a agua tratada, existe una mayor dependencia de fuentes alternativas, como pozos y manantiales, lo que puede provocar variaciones en la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos. La recogida de basura es menos regular y el asfaltado de carreteras es menos común, lo que dificulta el acceso a la escuela, especialmente durante condiciones meteorológicas adversas, como los periodos de lluvia.

Tras procesar los datos de las entrevistas utilizando el software IRaMuTeQ, surgieron cuatro clases temáticas, que comprenden 20 categorías distribuidas en 424 segmentos de texto (STs), que representan el 79,2% del corpus y corresponden a 1.356 formas léxicas. En total, se identificaron 14.719 apariciones de palabras, 822 lemas, 682 formas activas y 132 formas suplementarias.

Descriptivamente, como se muestra en la Figura 1, al analizar el dendrograma de derecha a izquierda, el primer eje de partición aísla la Clase 4, llamada "Usos domésticos y personales del agua" (25,3%), lo que indica una mayor distancia estadística en relación con las demás clases. En el lado opuesto, surge un segundo eje de partición, revelando la Clase 2 – "Conexión Personal y Familiar con el Agua" (19,6%), seguida de una nueva división que da lugar a la Clase 1 – "Limpieza y Mantenimiento del Río" (28,9%) y la Clase 3, titulada "Contaminación y Preservación" (26,2%), que presentan una mayor proximidad estadística entre sí.

Figura 1. Dendrograma: Agrupación de segmentos textuales en clases (estudiantes de escuelas urbanas/estudiantes rurales)



Fuente: Preparado por los autores utilizando el software IRaMuTeQ (Versión 2014).

En la Clase 4 (25,3%) – "Usos domésticos y personales del agua" – el análisis se centró en extractos discursivos que hacían referencia al uso diario del agua, abarcando aspectos como la higiene personal, el consumo, el ocio, la sostenibilidad y la supervivencia.

El primer conjunto de afirmaciones en esta clase demuestra que los estudiantes reconocen el agua como un recurso esencial para la vida humana y animal, enfatizando su papel vital. Además, el agua se percibe como un elemento práctico presente en la vida cotidiana, con funciones que van desde actividades básicas, como la higiene y la preparación de alimentos, hasta procesos más complejos, como la generación de electricidad. Estos elementos representacionales se ilustran en los siguientes extractos:

“[...] Para mí, el agua es indispensable para sobrevivir, porque sin ella no puedo hacer nada. No nos duchamos, no cocinamos, no lavamos la ropa. Por lo tanto, el agua es fundamental.”
(Participante 04, Escuela Urbana).

“[...] El agua es esencial para la higiene y para todo. Uso el agua para beber y bañarme, así como para lavar la ropa, limpiar la casa y cocinar. El agua viene de manantiales y usamos fosas sépticas.” (Participante 02, Escuela Rural).

En resumen, los datos recogidos en esta clase demuestran que, para el grupo investigado, el agua se representa socialmente tanto como un recurso vital y diario como un elemento de ocio y un bien cuyo acceso es desigual, dependiendo del contexto socioeconómico y territorial. Este hallazgo sugiere posibles disyunciones en las representaciones sociales del agua dentro del grupo investigado.

En la Clase 2 (19,6%), titulada "Conexión Personal y Familiar con el Agua", se agrupan extractos narrativos que revelan representaciones sociales que hacen referencia a la relación diaria de la comunidad y los individuos con el agua, el papel de la educación y la concienciación medioambiental en la preservación de los recursos hídricos, y elementos representativos vinculados a la infraestructura y el saneamiento.

Para el grupo, el agua ocupa un lugar central en la vida comunitaria, tanto en contextos urbanos como rurales. Sin embargo, para los estudiantes de zonas rurales, el agua suele asociarse al trabajo agrícola, siendo esencial para la subsistencia y, al mismo tiempo, un recurso escaso y en disputa, reclamado tanto por la comunidad como por la SAAE. Estos elementos representacionales se hacen evidentes en las siguientes afirmaciones:

“[...] Mis abuelos y padres solían decir que, en el pasado, todos recogían agua del manantial, pero con el tiempo, a medida que aumentaba el número de personas en la comunidad, empezaron a recibir agua de la SAAE, porque el agua del manantial ya no era suficiente para todas las familias.” (Participante 02, Escuela Urbana)

“[...] Uso el agua para actividades domésticas, para cocinar y para la agricultura. El agua proviene de un manantial y las aguas residuales se vierten en el arroyo. Sí, la gente de mi comunidad no recibe agua de la SAAE.” (Participante 13, Escuela Rural)

Además del uso cotidiano, el grupo enfatiza la importancia de la educación ambiental y la concienciación en la gestión de los recursos hídricos. Para los participantes, la contaminación de ríos y mares proviene de una actividad humana descontrolada, que degrada los recursos naturales sin considerar su importancia para las futuras generaciones. Además, los estudiantes critican el impacto de la urbanización en la calidad del agua, destacando que, a pesar de la imagen de progreso asociada a las ciudades, estos espacios acaban contaminando los ríos y utilizando el agua en exceso. Estas representaciones se ilustran en los siguientes informes:

“[...] Los ríos de nuestro municipio están bastante contaminados. Algunos arroyos permanecen limpios, pero se degradan a medida que se acercan a la comunidad.” (Participante 08, Escuela Rural)

"[...] Las aguas residuales de mi casa van a una fosa séptica, pero sé que mucha gente en mi barrio todavía las vierte al río. No conozco a nadie que recoja agua directamente de manantiales o ríos." (Participante 01, Escuela Urbana)

"[...] En mi comunidad, mucha gente todavía depende del agua de manantiales. Los manantiales son esenciales, especialmente porque muchos no tienen acceso al suministro municipal de agua." (Participante 13, Escuela Rural)

Un aspecto que destaca en esta clase es la forma en que los estudiantes asocian el agua con los recuerdos familiares, especialmente las experiencias de padres y abuelos. El "agua del pasado" suele describirse como más pura, limpia y de mejor calidad que la actual, a pesar de los avances tecnológicos y la gestión estatal llevada a cabo por la SAAE. Este proceso de construcción simbólica refuerza los elementos representacionales atribuidos al agua, evidenciando una sensación de pérdida y degradación ambiental a lo largo del tiempo, un fenómeno ampliamente debatido en Environmental Education (Leff, 2001; Jacobi, 2003; Reigota; Prado, 2008).

Además, surge una discrepancia significativa entre las representaciones sociales de los estudiantes urbanos y rurales. Aunque los estudiantes de zonas rurales son conscientes de su dependencia de manantiales y pozos artesianos, algunos estudiantes urbanos desconocen esta realidad, asumiendo que todos son suministrados por SAAE. Este repertorio limitado sugiere una perspectiva restringida sobre el acceso al agua y el saneamiento, reflejando desigualdades socioeconómicas y destacando la influencia del contexto social en la formación de representaciones sociales de este recurso. Así, la Clase 2 revela que el agua no es solo un recurso material, sino también un objeto representacional impregnado de significados sociales, históricos y emocionales, mediado por las relaciones familiares, la memoria colectiva y las desigualdades estructurales.

En la Clase 1 (28,9%), titulada "Limpieza y Mantenimiento de Ríos", se agrupan extractos discursivos que reflejan las representaciones sociales de los estudiantes sobre los desafíos de la preservación ambiental y posibles acciones para mitigar la contaminación del agua y proteger los recursos hídricos, identificando dos subcategorías distintas.

En relación con la primera subcategoría, el análisis revela que el grupo percibe el agua como un recurso simultáneamente amenazado por la contaminación resultante de la gestión inadecuada de la sociedad y disputado de manera desigual, con un control frágil por parte del Estado. Para los estudiantes en zonas urbanas, hay una clara comprensión de que el gobierno sigue siendo insuficientemente atento a la preservación del agua, descuidando la implementación de un sistema estructurado de recogida de basura, tratamiento de aguas residuales y otras acciones sistémicas orientadas a la sostenibilidad del agua. Entre los estudiantes de zonas rurales, aunque se menciona que el Estado es responsable de la gestión y conservación del agua, existe una queja recurrente de

que los grandes propietarios y pequeños productores utilizan el agua para el riego de cultivos y realizan deforestaciones cerca de manantiales, convirtiendo estas zonas en pastos sin respetar las reservas ambientales. Estas prácticas contribuyen a la degradación progresiva de los recursos hídricos, como se ilustra en las siguientes declaraciones:

“[...] Para secar un manantial, simplemente elimina la vegetación y reemplázala por pastos. Creo que deberían existir políticas públicas para ayudar a la conservación de los manantiales, así como a la implementación de la recogida y tratamiento de aguas residuales, para que los residuos ya no se viertan en el río.” (Participante 02, Escuela Urbana).

“[...] El uso de riego no controlado, el vertido de aguas residuales y basura, y la deforestación de las orillas de los ríos son problemas graves. La preservación de los manantiales y la garantía de un uso sostenible, incluyendo la reutilización de parte del agua que pueda recuperarse, son fundamentales. Es necesario evitar que las aguas residuales se viertan al río.” (Participante 12, Escuela Rural).

La segunda subcategoría destaca las acciones sugeridas por los estudiantes para mitigar la contaminación del agua y preservar los recursos hídricos. Según el grupo, estas iniciativas deberían llevarse a cabo tanto a nivel estatal, mediante la elaboración e implementación de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad, gestión y control de los recursos hídricos, especialmente en lo que respecta al tratamiento de aguas residuales y la correcta eliminación de residuos en zonas urbanas, como a nivel social, mediante la promoción de la conciencia colectiva sobre el uso responsable del agua. Los estudiantes enfatizan que la preservación efectiva del agua solo será posible en un sistema armonioso en el que humanos, animales y agua coexistan en equilibrio dentro de la biodiversidad.

“[...] Creo que deberían existir políticas públicas que contribuyan a la preservación de los manantiales, así como a la recogida y tratamiento de aguas residuales, para que los residuos ya no se viertan en los ríos. [...] Creo que todavía hay peces en los ríos, y para quienes recogen agua de los manantiales, eso marca la diferencia. Como recibo agua de SAAE, no noto esta diferencia, pero creo que el agua de manantial debería saber mejor y ser más fresca.” (Participante 02, Escuela Urbana).

“[...] Los árboles ayudan a mantener el agua más fresca. Veo el riego agrícola descontrolado como un problema. Debemos utilizar solo la cantidad necesaria de agua, evitando el desperdicio, y prohibir que las aguas residuales domésticas se viertan directamente en los ríos.” (Participante 08, Escuela Rural).

Los elementos representativos expresados en la Clase 1 refuerzan que los estudiantes entienden el agua tanto como un recurso esencial como un elemento simbólico marcado por disputas y una atención insuficiente por parte del gobierno. La degradación del agua se interpreta como resultado de la contaminación urbana y la falta de infraestructura adecuada, así como del uso descontrolado de los recursos en las zonas rurales. Mientras que los estudiantes urbanos perciben

fallos en la formulación e implementación de políticas públicas destinadas a la protección de los ríos y el saneamiento básico, los estudiantes rurales enfatizan el impacto de la explotación por parte de los grandes terratenientes, evidenciando tensiones entre diferentes grupos sociales. Estas interpretaciones están alineadas con la Teoría de las Representaciones Sociales (Moscovici, 2003; Jodelet, 2001), quien enfatiza que las representaciones surgen de las interacciones sociales y disputas simbólicas, moldeadas por prácticas y discursos históricamente situados.

La Clase 3 (26,2%), titulada "Contaminación y Preservación", reúne extractos textuales que expresan las representaciones sociales de los estudiantes respecto a los roles y responsabilidades implicados en la degradación y conservación de los recursos hídricos. El grupo atribuye unánimemente a la humanidad tanto la responsabilidad por la contaminación de las fuentes de agua como el deber de preservarlas. Los estudiantes perciben la degradación del agua como consecuencia directa de un modelo productivo y económico basado en la eliminación indiscriminada de residuos y el consumo irresponsable, con poca consideración por las consecuencias medioambientales. Como resultado, la naturaleza se ha visto gravemente afectada, lo que ha provocado oscilaciones extremas entre periodos de sequía e inundaciones, afectando tanto a zonas urbanas como rurales. Esta preocupación se ilustra en las siguientes declaraciones:

"[...] Para preservar los manantiales, es necesario reforestar las áreas circundantes." (Participante 05, Escuela Rural).

"[...] Cuando llueve, el agua transporta una gran cantidad de tierra al río, causando sedimentación y dañando la vegetación." (Participante 03, Escuela Urbana).

"[...] Los ríos también son muy importantes, ya que el equilibrio ambiental depende de sus aguas [...], pero los manantiales están mejor conservados, ya que muchos se encuentran en zonas protegidas por el medio ambiente." (Participante 07, Escuela Urbana).

"[...] Las prácticas negativas que causan impactos incluyen la eliminación de basura en ríos, la deforestación de zonas cercanas a manantiales y la contaminación del agua por productos químicos industriales y residuos domésticos." (Participante 05, Escuela Urbana).

Otro punto destacado por el grupo se refiere al impacto de la contaminación del agua en la salud y el bienestar humanos, con énfasis en los riesgos asociados al consumo de agua contaminada por sustancias químicas. El grupo refuerza la necesidad de políticas públicas efectivas e iniciativas sostenibles para abordar estos problemas, como programas de monitorización de la calidad del agua e incentivos para prácticas ambientalmente responsables en la agricultura y la industria. En este sentido, Almeida (2023) señala que las campañas educativas en las escuelas fomentan una mayor participación comunitaria en proyectos de conservación ambiental, indicando que integrar las

políticas públicas y la educación es esencial para promover un entorno sostenible y garantizar la preservación de los recursos hídricos.

En resumen, los resultados revelan que las representaciones sociales de los estudiantes sobre el agua están estructuradas en torno a tres ejes principales: (1) uso diario y esencialidad; (2) preservación e impactos medioambientales; y (3) gestión y acceso a los recursos hídricos. Estas representaciones muestran que el agua, además de ser un recurso material, es también un objeto simbólico impregnado de significados sociales, culturales e históricos. En general, el agua se percibe como un elemento vital e indispensable, asociado a necesidades básicas como la higiene y la alimentación, así como al ocio y el bienestar.

Sin embargo, a la luz de la perspectiva psicosocial de Jodelet (2017), a pesar de que existen convergencias en ciertas representaciones, surgen claras disyunciones entre estudiantes urbanos y rurales, especialmente en lo que respecta al acceso y la gestión del agua. Para los estudiantes urbanos, el agua se concibe predominantemente como un servicio gestionado por el Estado, cuyo suministro es mediado por la SAAE y sujeto a la recaudación de tarifas. En cambio, los estudiantes rurales demuestran una relación más directa y dependiente con manantiales y pozos artesianos, lo que evidencia la vulnerabilidad de las comunidades sin suministro regular de agua. Esta diferencia contextual moldea las preocupaciones del grupo: mientras los estudiantes urbanos enfatizan las deficiencias de la infraestructura básica de saneamiento y la contaminación de los ríos urbanos, los estudiantes rurales denuncian los impactos de la explotación por parte de grandes propietarios, la deforestación de las zonas de manantiales y la inestabilidad en el acceso al agua potable. Para los estudiantes urbanos, el agua se percibe principalmente como un servicio público regulado; Para los estudiantes rurales, adopta la forma de un manantial natural, simbolizando la dependencia directa de la naturaleza — ilustrando claramente que diferentes grupos sociales construyen y experimentan sus representaciones de distintas maneras.

3 CONSIDERACIONES FINALES

El estudio investiga las representaciones sociales del agua entre estudiantes de primaria de escuelas urbanas y rurales en Vargem Alta, en el estado de Espírito Santo, Brasil, destacando cómo estas representaciones moldean actitudes y prácticas relacionadas con el uso y la conservación de los recursos hídricos.

Mientras que los estudiantes de las escuelas urbanas se benefician de una infraestructura más sólida, los estudiantes de las escuelas rurales se enfrentan a desafíos que pueden comprometer su

salud, seguridad y rendimiento académico. Aunque ambos contextos cuentan con servicios públicos esenciales, como las instalaciones sanitarias, las carencias en las zonas rurales requieren especial atención para mejorar las condiciones de vida y garantizar un entorno de aprendizaje más equitativo.

Cabe destacar que las interpretaciones de los estudiantes sobre la degradación ambiental y la gestión de los recursos hídricos revelan que, mientras los estudiantes urbanos asocian la contaminación con un saneamiento inadecuado y una eliminación incorrecta de residuos, los estudiantes rurales enfatizan prácticas agrícolas depredadoras y la deforestación. Esta división refuerza la noción de que las representaciones sociales no son homogéneas, sino que están moldeadas por los contextos territoriales y sociales de los individuos implicados. Como señala Jodelet (2017), las representaciones sociales se organizan a través de experiencias vividas y discursos colectivos, guiando la forma en que los individuos perciben e interactúan con el entorno. Así, la imagen del agua, lejos de tener un significado único y fijo, está impregnada de múltiples simbolismos e interpretaciones, percibiéndose simultáneamente como un derecho, un bien de consumo, un elemento natural amenazado y un patrimonio a preservar.

Este estudio demuestra cómo diferentes contextos locales moldean la representación del agua entre los estudiantes, destacando la importancia de los programas de Educación Ambiental adaptados a las realidades específicas de cada escenario. En consecuencia, los hallazgos refuerzan el papel de la escuela en la formación de la ciudadanía y en la orientación de estrategias pedagógicas y políticas públicas orientadas a la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos. Por lo tanto, los resultados sugieren que la Educación Ambiental, adaptada a las características de cada contexto, puede promover una mayor concienciación, cambios de comportamiento y la adopción de prácticas sostenibles, asegurando el uso responsable del agua y la sostenibilidad a largo plazo tanto de las comunidades como de los ecosistemas.

REFERENCIAS

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

APOSTOLIDIS, Thémis. Representations sociales et triangulation: une application en psychologie sociale de la sante / Social representations and triangulation: an application in social psychology of health. **Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Brasília, 22(2): 211-226, maio-ago. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722006000200011>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ptp/a/sgHw85SKmNF3jDHMdrmpTfc/abstract/?lang=en>. Acesso em: 30 jun. 2025.

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva et al. (2012). O contexto global e nacional frente aos desafios do acesso adequado à água para consumo humano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1511-1522, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BLQQZStHhGK3KMFZdj9zwQKL/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-34.

COLAGRANDE, Elaine Angelina; FARIAS, Luciana Aparecida. Apresentação – Educação Ambiental e o contexto escolar brasileiro: desafios presentes, reflexões permanentes. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e81232, p. 1-10, 2021. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.81232>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/Yrs9h4KZCkS9KlKrktDQwHS/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

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

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

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

JACOBI, Pedro Roberto; GRANDISOLI, Edson. **Água e sustentabilidade: desafios, perspectivas e soluções**. São Paulo: IEE-USP e Reconecta, 2017, 110p. Disponível em: https://macroamb.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/11/jacobi_grandisoli2017_aguaesustentabilidade desafiosperspectivasesolucoes.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

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

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

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

LEBLANC, Jean-Marc. Proposition de protocole pour l'analyse des données textuelles: pour une démarche expérimentale en lexicométrie. **Nouvelles perspectives en sciences sociales (NPSS)**,

11(1), 25-63. Doi: <https://doi.org/10.7202/1035932aradresse>. Disponível em: <https://id.erudit.org/iderudit/1035932aradresse>. Acesso em: 30 jun. 2025.

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

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

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

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

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

POLLI, G. M.; CAMARGO, B. V. (2015). Representações Sociais do Meio Ambiente e da Água. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 35, n. 4, p. 1310-1326. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703001622013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/JB3PJ6RFGrvdMkywFMsr59M/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

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

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

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

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

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

SANTOS, Regerson Franklin dos; SOUZA, Adauto de Oliveira. A água como direito humano fundamental no século XXI: percalços e desafios. **Revista GeoPantanal**, UFMS, Corumbá/MS, n.

30, p. 180-198, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/12621>. Acesso em: 11 nov. 2024.

VITTORAZZI, Dayvisson Luis.; GOUVEIA, Daniele da Silva Maia; SILVA, Alcina Maria Testa Braz da. (2020). Representações Sociais do Meio Ambiente: Implicações em Abordagens de Educação Ambiental sob a Perspectiva Crítica com Alunos da Primeira Etapa do Ensino Fundamental. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 26, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1516-731320200054>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ciedu/a/D9crzp6HK9p5FQZvsBdRXtr/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-NoDerivados 4.0 Internacional.



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

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

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

**ANA MARIA DE CARVALHO¹
ADEGMAR JOSÉ FERREIRA²**

Cómo citar este artículo:

CARVALHO, Ana Maria
de; FERREIRA, Adegmar
José.

Comisiones de soluciones
agrarias y el proceso
estructural: gestión
democrática de los
conflictos agrarios
colectivos en Brasil.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 114-140.

Fecha de presentación:
06/11/2025

Fecha de aprobación:
23/11/2025

¹ Asesora Jefe en la Procuraduría de la República del Estado de Goiás (MPF, PR/GO), en el área penal (2023-actual). Fue Asesora Jurídica en el Ministerio Público del Estado de Goiás (MPGO), en el área de Patrimonio Público y Tercer Sector (2018-2023). Abogada licenciada. Profesora. Autora del libro: "Función Social de la Tierra en última instancia: intereses, superindemnizaciones y violencia". Doctoranda en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2025-actual). Magíster en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2018-2020). Posgraduanda en Proceso Estructural por la Escuela Superior del Ministerio Público del Estado de Goiás (ESUMP-MPGO) (2023-actual). Especialista en Derecho Público y Derecho Constitucional Aplicado por la Facultad Legale/SP (2021). Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Goiás (UFG) (2013-2017). E-mail de contato: anamariacarvalho@discente.ufg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1287001111041658>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5825-5204>.

² Posee licenciatura en Derecho por la Universidad Federal de Uberlândia – UFU (1981), maestría en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás – UFG (1999) y doctorado en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Goiás – PUC-Goiás (2010). Es Posdoctor por la Universidad Nacional de Córdoba – Centro de Estudios Avanzados – CEA y por la Asociación de Magistrados de la Justicia del Trabajo de la 2.ª Región – AMATRA-2, del Programa Multidisciplinario de Formación Posdoctoral (2015). Es Profesor Asociado, Clase D Nivel 4, a partir del 01/10/2021, conforme la Portaria n.º 1324 del 12 de abril de 2022, de la Universidad Federal de Goiás, donde enseña en la licenciatura y en los programas de Posgrado (Maestría y Doctorado en Derecho Agrario (PPGDA/UFG/FD) – cuadro permanente). Es profesor de posgrado de la Escuela Judicial de Goiás – EJUG. Es Desembargador del Tribunal de Justicia del Estado de Goiás. A partir del 28 de enero de 2025 pasó a integrar el Órgano Especial del TJGO, por elección unánime de los votantes. Es autor de la obra "El Intelectual del Derecho y la Organización de la Cultura". Tiene experiencia en Ciencias Penales en el área de Derecho Penal, Procesal Penal, Criminología, Delitos Agroambientales, Conflictos en el campo y en las ciudades, Educación, Sociedad y Cultura. E-mail de contato: adegmarjferreira@uol.com.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1011290918755304>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8193-358X>.

RESUMEN

La cuestión de la tierra en Brasil es, históricamente, el epicentro de las desigualdades y los conflictos socioambientales, moldeada por una concepción de la propiedad privada que se consolidó en detrimento de las territorialidades tradicionales. Este artículo sostiene que la raíz de esta violencia estructural y de la extrema concentración de tierras reside en la mentalidad jurídica de la modernidad, que, según las críticas de Karl Polanyi y Paolo Grossi, transformó la tierra en una mercancía ficticia y en un derecho absoluto y excluyente. Se demuestra que el modelo adjudicatorio tradicional, con su lógica bipolar y formalista, es inherentemente insuficiente para resolver los litigios agrarios colectivos y policéntricos, que son, en esencia, manifestaciones de un problema estructural arraigado en una estructura estatal deficiente. La tesis central es que la adopción del Proceso Estructural y la institucionalización de las Comisiones de Soluciones Agrarias (determinadas por el STF en la ADPF 828 y reglamentadas por el CNJ en la Resolución n. 510/2023) emergen como la técnica jurisdiccional más adecuada para la reestructuración social. Estas Comisiones representan un cambio de paradigma al imponer el diálogo institucional, la visita técnica *in loco* y la mediación estructurada como etapas previas y necesarias a cualquier orden de desalojo colectivo, buscando una jurisdicción responsiva. El estudio, basado en investigación crítica, filosófica y jurisprudencial, confirma que este enfoque es esencial para promover la función social de la tierra, proteger las territorialidades de las poblaciones vulnerables (como indígenas y quilombolas) y hacer efectiva la justicia agroambiental en Brasil.

Palabras clave: Comisiones de Soluciones Agrarias. Conflictos Agrarios Colectivos. Función Social de La Tierra. Proceso Estructural. Propiedad Privada.

RESUMO

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

Palavras-chave: Comissões de Soluções Fundiárias. Conflitos Agrários Coletivos. Função Social da Terra. Processo Estrutural. Propriedade Privada.

ABSTRACT

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

Keywords: Collective Agrarian Conflicts. Land Solution Commissions. Private Property. Social Function of Land. Structural Process.

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la tierra en Brasil es, históricamente, un epicentro de desigualdades, violencia y conflictos socioambientales, moldeada por una concepción de propiedad privada que se consolidó en detrimento de las necesidades sociales, ambientales y de las territorialidades tradicionales.

La apropiación particular de la tierra posee una configuración profundamente desigual, y esta estructura no solo perpetúa la exclusión, sino que actúa como catalizadora de conflictos agrarios colectivos y de diversas formas de violencia en el campo, afectando directamente los modos de vida, las memorias colectivas y la ancestralidad de las poblaciones.

En este escenario, el presente artículo sostiene que la comprensión y la superación de las disputas territoriales brasileñas exigen una crítica radical a la concepción moderna de propiedad y la instauración de una ética del cuidado con relación a la tierra. Se argumenta que la mercantilización y la instrumentalización del suelo rompen las relaciones de resonancia territorial y constituyen patologías sociales que socavan la efectividad de la justicia.

Para ello, el estudio se desarrolla en tres ejes interrelacionados: en primer lugar, se realizará una crítica al proyecto de la modernidad en lo que concierne a la propiedad privada, buscando la (re)construcción de mentalidades que trasciendan la lógica de dominación territorial; en seguida, se analizará la función social de la tierra y la protección de poblaciones vulnerables como un

contramovimiento de protección social; por último, se abordará la urgencia de una jurisdicción responsiva que enfrente los litigios territoriales colectivos como problemas estructurales.

Y es en este tercer eje donde reside la tesis central de la intervención: la insuficiencia de los enfoques jurídicos tradicionales, basados en una lógica bipolar, es evidente ante la complejidad policéntrica de los conflictos. En este sentido, el presente estudio señala el Proceso Estructural como una técnica jurídica necesaria para la reestructuración social.

En esa línea, se destaca el reciente movimiento institucional en el ámbito del Poder Judicial brasileño, que dio lugar a la creación de estructuras especializadas orientadas a la gestión democrática y consensuada de los conflictos agrarios colectivos. Estas estructuras representan un esfuerzo institucional para promover el diálogo, la visita in situ y la pacificación, superando el modelo adjudicativo tradicional y avanzando hacia una jurisdicción más responsiva.

Se realizó un análisis de literatura especializada en Derecho Agrario, Filosofía, Sociología e Historia, que incluyó obras fundamentales que abordan la transformación de la tierra en propiedad privada, la crítica al liberalismo económico y al concepto de mercancías ficticias (tierra, trabajo y dinero), así como las discusiones sobre la función social de la posesión y de la propiedad, además de la investigación documental, normativa y jurisprudencial sobre el núcleo del problema estructural y las respectivas innovaciones de tratamiento procesal.

El foco, sin embargo, reside en la institucionalización de las Comisiones de Soluciones Agrarias como propuesta de técnica estructural orientada a una perspectiva democrática y participativa. El objetivo es identificar caminos para la efectividad de la justicia agroambiental en Brasil, demostrando la inseparabilidad entre la crítica filosófica/sociológica y la innovación de la técnica procesal.

Para ello, se recurre a una metodología dialéctico-argumentativa y a técnicas de investigación bibliográfica y jurisprudencial. Cabe destacar que el diseño metodológico no es meramente descriptivo, sino una aplicación crítica del marco teórico. La crítica a la propiedad moderna y la desnaturalización de la tierra como mercancía ficticia sirven como lentes teóricas para analizar la falla estructural que resulta en los conflictos agrarios colectivos.

En este sentido, el análisis de las innovaciones jurisdiccionales se realiza bajo la premisa de que la técnica del Proceso Estructural no es una mera alternativa procesal, sino la manifestación jurídica necesaria de un contramovimiento de protección social, que busca salvaguardar la sustancia humana y natural de la sociedad, lo que, en el plano práctico, se traduce en la exigencia de una reorganización burocrática y dialogada como condición para la efectividad de la función social de la tierra y la protección de las poblaciones vulnerables.

1 LA CRÍTICA AL PROYECTO DE LA MODERNIDAD Y LA (RE)CONSTRUCCIÓN DE MENTALIDADES

La concepción moderna de propiedad privada es un pilar del proyecto de la modernidad, emergiendo con el mercantilismo y el capitalismo, pautada en un carácter absoluto y excluyente (Marés, 2003; Grossi, 2006). Para los juristas, la propiedad es frecuentemente interpretada como un poder sobre la cosa, construido sobre valores históricamente consolidados y muchas veces desvinculados de la realidad social (Grossi, 2006).

Carlos Frederico Marés diserta sobre su perspectiva social y la relevancia para los sujetos de derechos, y señala que “la creación de la propiedad moderna coloca de un lado a una persona, que es titular del derecho, llamado sujeto de derechos, un individuo. Del otro lado, el objeto de ese derecho, un bien, una cosa, que compone el patrimonio individual” (Marés, 2003).

Inicialmente, estos bienes eran materiales y, posteriormente, alcanzaron incluso la abstracción y la patrimonialización de los derechos (como también menciona Paolo Grossi). En este sentido, “todo lo que fuese colectivo y no pudiera ser entendido como uso público no tendría relevancia jurídica. Todo lo que no pudiera materializarse en patrimonio y no pudiera tener un valor simbólico también quedaba fuera del Derecho” (Marés, 2003). Se tiene la propiedad privada como contrato, pues el “elogio al trabajador libre se transforma en la presunción jurídica de la libertad contractual” (Marés, 2003).

Marés señala que el proceso de transformación de la tierra en propiedad privada fue “teórico, ideológico, contrario a la realidad, a la sociedad y a los intereses de las personas en general, de los grupos humanos y de los pueblos, porque todos dependen de la tierra para vivir” (Marés, 2003).

A su vez, Paolo Grossi destaca que la propiedad es un artificio verbal que refleja soluciones históricas variables, y no una entidad singular e inmutable. La tendencia occidental a interpretar todas las propiedades bajo una óptica individualista y formalista generó un discurso jurídico maniqueo que elevó los intereses de clases específicas al estatus de absolutos (Grossi, 2006).

Añade Paolo Grossi que, en estructuras colectivas, la idea del “mío jurídico” (propiedad privada) pierde sentido, posibilitando que incluso se ponga en duda la legitimidad de un único recipiente para la llamada “propiedad” (Grossi, 2006).

Es evidente que la tierra posee una condición específica, pero el capital ejerce presión sobre la propiedad de la tierra y la distorsiona, con la intención de transformarla en capital, en mera propiedad absolutizada. En esta perspectiva analítica, para el historiador, la propiedad es un artificio

verbal que indica la solución histórica que un ordenamiento atribuye al problema de la relación jurídica más intensa entre un sujeto y un bien (Grossi, 2006).

Se habla de mentalidades sobre la concepción de la tierra como propiedad, dotada de generalidad y abstracción, y de las enseñanzas de Paolo Grossi, quien discurre sobre dicho bien desde una perspectiva social y de su relevancia para los sujetos de derechos, no solo por ofrecer medios de subsistencia, sino también por evidenciar el proceso civilizatorio del ser humano.

La premisa grossiana es que, en la relación existente entre la historia y la dimensión jurídica, es imperiosa la percepción del derecho y de los institutos jurídicos como mentalidad de “cómo interactúan los sujetos y los fenómenos, mentalidad de fuerza y del papel atribuido a uno y a otro en la visión del todo” y, aún, como “sistema resultante del conjunto de las formas de pertenencia medidas dentro del complejo de todas las formas organizativas de lo real económico, que se reducirá para el medievalista a formas organizativas del cultivo y de la producción agraria” (Grossi, 2006). Por último, mentalidad es aquel:

[...] complejo de valores circulantes en un área espacial y temporal capaz, por su vitalidad, de superar la diáspora de hechos y episodios dispersos y de constituir el tejido conectivo escondido y constante de aquella área, y debe, por lo tanto, ser recogido como realidad unitaria; su terreno es sin duda congenial y familiar al jurista, un intelectual dominado, debido a su naturaleza (pues ajusta siempre las cuentas con el nivel de valores), por una íntima tensión hacia la sincronía y el sistema, esto es, hacia la unificación orgánica de datos. Con una mirada prevalentemente sincrónica, ya que los valores tienden a permear la globalidad de la experiencia, con una actitud prevalentemente sistemática, ya que los valores tienden a permanecer y cristalizarse, el jurista se siente a gusto —casi en casa, podría decirse— en el terreno de las mentalidades; es allí donde lo jurídico tiene sus raíces.” (Grossi, 2006, p. 30).

La propiedad moderna busca la simplicidad como cualidad esencial, entendida como “purificación extrema de la relación” (Grossi, 2006), es decir, “un instrumento ágil, conciso, sumamente funcional, caracterizado por simplicidad y abstracción” (Grossi, 2006), liberándose de contenidos diversos y definiéndola como poder.

La idea de simplicidad pretende separar el pertenecer del condicionamiento de la complejidad de las cosas, interiorizando el dominio en el sujeto; y, junto a ello, el segundo rasgo que tipifica la propiedad es la abstracción: relación pura, no marcada por hechos, aunque disponible para ellos, en que el dominio es acogido como voluntad, como ánimo, y no como uso.

Es decir: “simple como lo es el sujeto, unidad unilineal sobre la cual se modela y de la cual es como que su sombra en el ámbito de los bienes; abstracta como el individuo liberado de la nueva cultura, del cual quiere ser una manifestación y un medio valiosísimo de defensa y de ataque” (Grossi, 2006).

Esa visión encuentra un paralelo en la crítica de Karl Polanyi al “mito del mercado autorregulable” y a la transformación de la tierra, del trabajo y del dinero en mercancías ficticias (Polanyi, 2000).

Así, la premisa de que los productos comprados y vendidos son siempre producidos para ese fin es irreal con relación a ellos, porque no son, de hecho, mercancías, siendo que describirlos como tales es algo completamente ficticio. Ello porque se denomina trabajo a la actividad humana que acompaña su vida, que no necesariamente es producida para la venta. A su vez, “la tierra es solo otro nombre para la naturaleza, que no es producida por el hombre” y, al final, el dinero es apenas un símbolo del poder de compra (Polanyi, 2000).

Polanyi argumenta que subordinar el destino de los seres humanos y de la naturaleza a las leyes del mercado los aniquilaría, transformando la sociedad en un molino satánico. La movilización de la tierra, bajo esta óptica, significó la liquidación de formas orgánicas de existencia, resultando en la desintegración de ambientes culturales y sociales (Polanyi, 2000). Y así reflexiona el autor:

Aquello que llamamos tierra es un elemento de la naturaleza inexplicablemente entrelazado con las instituciones del hombre. Aislarla y con ella formar un mercado fue quizá la empresa más fantástica de nuestros antepasados. Tradicionalmente, la tierra y el trabajo no están separados: el trabajo es parte de la vida, la tierra sigue siendo parte de la naturaleza, la vida y la naturaleza forman un todo articulado. La tierra se vincula, así, a las organizaciones de parentesco, vecindad, profesión y credo —como la tribu y el templo, la aldea, el gremio y la iglesia. Por otro lado, Un Gran Mercado es una combinación de vida económica que incluye mercados para los factores de la producción. Una vez que esos factores no se distingan de los elementos de las instituciones humanas, hombre y naturaleza, puede verse claramente que la economía de mercado implica una sociedad cuyas instituciones están subordinadas a las exigencias del mecanismo de mercado. El presupuesto es tan utópico respecto de la tierra como respecto del trabajo. La función económica es solo una entre las muchas funciones vitales de la tierra. Esta da estabilidad a la vida del hombre; es el lugar de su habitación, es la condición de su seguridad física, es el paisaje y las estaciones del año. Imaginar la vida del hombre sin la tierra es lo mismo que imaginarlo naciendo sin manos y pies. Y, sin embargo, separar la tierra del hombre y organizar la sociedad de tal forma que satisfaga las exigencias de un mercado inmobiliario fue parte vital del concepto utópico de una economía de mercado (Polanyi, 2000).

Se destaca que “el trabajo y la tierra no son más que los propios seres humanos en los cuales consisten todas las sociedades, y el ambiente natural en el cual existen. Incluirlos en el mecanismo de mercado significa subordinar la sustancia de la propia sociedad a las leyes del mercado” (Polanyi, 2000).

Y aquello que Paolo Grossi denomina mentalidad —para la propiedad privada e individual— también se observa en Polanyi al percibir la tierra, considerada mercancía ficticia, como modo de organización de la sociedad moderna.

Existe un acuerdo implícito, impuesto y naturalizado, que crea obstáculos para otras posiciones o entendimientos respecto a la tierra, pues pueden obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos de mercado, que continúa en las líneas de la ficción de la mercancía/mentalidad del “mío jurídico”.

La reconstrucción de mentalidades pasa, por lo tanto, por una relativización y pluralización del concepto de propiedad, reconociendo la profunda discontinuidad de la historia (GROSSI, 2006). Esto exige que los juristas —en especial— trasciendan el mero dogmatismo y formalismo legal, incorporando un análisis crítico, histórico y teleológico del derecho, que considere las especificidades del contexto social (Grossi, 2006; Marés, 2003).

El absolutismo jurídico, fruto de la era burguesa y del liberalismo económico, al vincular el derecho al Estado y reducir el papel del jurista a un ejecutor de normas, terminó por desarraigarlo de la riqueza de la sociedad y de la cultura. Es necesario superar la legolatría y la creencia en la infalibilidad del legislador para que el derecho pueda cumplir su papel social y transformador (Grossi, 2006).

Y fue justamente en la construcción de tal modalidad de propiedad privada que, también en Brasil, la tierra dejó de ser de todos y se convirtió, hegemónicamente, en un derecho de propiedad individual y excluyente, evidenciándose el problema de la concentración de tierras y los consecuentes conflictos agrarios colectivos.

Se percibe, por lo tanto, la gravedad de la transformación de la tierra en propiedad privada absoluta, que emergió con el mercantilismo y el capitalismo y se basa en un carácter excluyente y muchas veces desvinculado de la realidad social, en la medida en que tal mentalidad compromete la vivencia de aquellos que poseen modos de ser, hacer y vivir que involucran la tierra.

Además, se compromete incluso la productividad de la tierra como proceso permanente, pues ya no hay productividad cuando se ocasiona el agotamiento de los recursos, lo cual, sin dudas, es provocado por una lógica capitalista que distorsiona la tierra, transformándola en mero capital y alejándola de su dimensión humana y social.

Inclusive, como se verá a continuación, conforme disposición constitucional, la propiedad - y la tierra - debe cumplir su función social, lo cual sigue siendo un derecho fundamental y una cláusula pétrea que debe ser respetada. Es decir, incluso en sistemas jurídicos capitalistas, los derechos colectivos se superponen a los individuales en este escenario específico.

En suma, la transformación de la tierra en mera mercancía ficticia y capital, desvinculada de su dimensión social y ecológica, generó la desintegración de estructuras sociales y la concentración de poder y bienes, como se evidencia en el contexto agrario brasileño. Por lo tanto, la crítica a la

concepción absolutista de la propiedad privada es fundamental para la (re)construcción de mentalidades que reconozcan la pluralidad de la propiedad y el papel del derecho como instrumento de organización social y para la búsqueda de caminos concretos para la efectivación de la justicia agroambiental.

2 CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS, FUNCIÓN SOCIAL DE LA TIERRA Y PROTECCIÓN DE VULNERABLES

Retomando a Paolo Grossi (2006), al hablar sobre la propiedad y su individualización —la idea de “mi jurídico”— se recuerda que dicho autor menciona los fenómenos de la universalidad y la abstracción. Y, en la misma línea, Pierre Bourdieu (2014) discurre sobre cómo la unificación del mercado prohíbe la reproducción social de los campesinos.

Esto porque el Estado trae consigo la integración universalizante y la integración alienante, como condiciones de dominación, sumisión y desposesión. Y la unificación del mercado tiene como contrapartida una desposesión, mediante la imposición del mercado unificado, del dominio reconocido de un modo de producción o de un producto (Bourdieu, 2014).

Pierre Bourdieu también destaca que la política agraria pretendió transformar la propiedad indivisa en bienes individuales, lo que contribuyó a desagregar las unidades sociales tradicionales y a romper un equilibrio económico cuya mejor protección era la propiedad de tribus y clanes, al mismo tiempo que facilitó la apropiación de las mejores tierras por los colonos europeos mediante procedimientos de subastas y ventas imprudentes.

Las grandes leyes agrarias tenían como objetivo manifiesto establecer condiciones favorables para el desarrollo de una economía moderna fundada en la empresa privada y la propiedad individual, suponiéndose que la integración jurídica era la base indispensable para la transformación económica. Pero el verdadero objetivo de esta política era otro.

Así, se favoreció la expropiación, instaurando un sistema jurídico que suponía una actitud económica y, más precisamente, una actitud respecto de la época totalmente ajena al espíritu de la sociedad campesina. La consecuencia fue la desagregación de las unidades tradicionales que habían sido el alma de la resistencia contra la colonización; debía ser una consecuencia natural de la destrucción de las bases económicas de su integración. Y, efectivamente, así sucedió (Bourdieu, 2017).

La crítica de Bourdieu a la transformación de la propiedad indivisa en bienes individuales y a la desagregación de las unidades sociales tradicionales puede leerse como un proceso de ruptura de

las relaciones comunitarias y sociales con el territorio, en favor de una lógica de mercado que acelera la explotación y la exclusión.

Tal razonamiento puede trasladarse a lo ocurrido en Brasil, donde la apropiación particular de la tierra se inicia con la invasión territorial, sigue en los períodos Imperio-Colonia-República, hasta agravarse con la Ley de Tierras de 1850. En ese momento, la propiedad privada pasó a contar con el respaldo estatal para amparar su legitimación, consolidando la gran propiedad y el latifundio improductivo mediante el proceso de apropiación de tierras (Smith, 2008).

Actualmente, persiste la situación de concentración de tierras en el país y, considerando el índice/coeficiente de Gini³ según datos del IBGE, en lo que concierne a las desigualdades en la distribución de la tierra, se percibe que la estructura agraria presenta un alto grado de concentración. Según el Censo Agropecuario 2017, el índice de Gini —indicador de la desigualdad en el campo— registró 0,867 puntos, nivel más elevado en relación con los datos verificados en investigaciones anteriores, lo que demuestra la extrema concentración de tierras en Brasil (IBGE, 2017).

Históricamente, la desigualdad se relaciona con la concentración de tierras, estructura catalizadora para los conflictos agrarios, especialmente los colectivos, y para diversas violencias en el campo. Resulta, por tanto, relevante la actuación estatal, que cuenta incluso con previsión constitucional.

En este escenario, todos aquellos que se encuentran insertos en conflictos agrarios colectivos — aquí cabe abrir un paréntesis para señalar que se trata de un grupo plural, con indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales, pueblos ribereños, ocupantes, pequeños agricultores, entre otros — son personas vulnerables, víctimas de la acción del Estado a lo largo del tiempo y de la lógica de mercado.

En este contexto, promover una ética del cuidado en relación con la tierra implica reconocer su función social como un principio jurídico distinto de la propiedad, enfatizando su papel en atender las necesidades comunes de los seres humanos (Fachin, 1988; Marés, 2003).

La Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988) establece requisitos claros para el cumplimiento de la función social de la propiedad rural, abarcando el aprovechamiento racional, la preservación ambiental, la observancia de las relaciones laborales y el bienestar de propietarios y trabajadores (Marés, 2003).

Incluso, Carlos Frederico Marés argumenta que la lógica capitalista ha distorsionado la tierra, transformándola en mero capital, alejándola de su dimensión humana y social. El autor añade

³ El índice de Gini es un coeficiente que mide la desigualdad en un determinado territorio, variando de 0 a 1, siendo 0 equivalente a la igualdad de ingresos y 1 a la desigualdad máxima. Cuanto más cercano a 1, más desigual es la distribución.

que la transformación de la tierra en propiedad privada fue un proceso ideológico, contrario a la realidad de la sociedad y a los intereses de quienes dependen de la tierra para vivir (Marés, 2003). Asimismo, destaca que “en realidad quien cumple una función social no es la propiedad, que es un concepto, una abstracción, sino la tierra [...] Por eso, la función social es relativa al bien y a su uso, y no al derecho” (Marés, 2003).

Dicho esto, se llama la atención sobre concepciones distintas, como las perspectivas de la ética biocéntrica y ecocéntrica, que postulan que toda vida posee valor intrínseco, con dignidad basada en la existencia, y rechazan el antropocentrismo (Beckert, 2003). En este sentido, el ser humano, en tanto especie capaz de evaluación y creadora de cultura, tiene la responsabilidad de mantener la naturaleza en su forma más originaria. Además, superar el prejuicio especista y la visión antropocéntrica es fundamental para una comprensión holística de la naturaleza (Beckert, 2003).

La protección de poblaciones vulnerables, como pueblos indígenas y campesinos, entre otros, es intrínseca a esa ética. Históricamente, la concepción moderna de propiedad desconsideró la posesión colectiva de tierras por pueblos indígenas, forzándolos a un modelo individualista (Marés, 2003). Pequeños ocupantes y “intrusos” fueron precursores de la pequeña propiedad campesina, luchando constantemente contra el latifundio (Guimarães, 1981).

Y, como ya se mencionó, la Ley de Tierras de 1850, aunque pretendidamente reguladora, contribuyó a la formación de una mano de obra masiva para las grandes haciendas, limitando el acceso a la tierra para los inmigrantes pobres (Silva, 1996). Oportunamente, se destaca que Polanyi mencionó la emergencia de un contramovimiento de protección social como una reacción a la desarticulación social causada por el mercado, con el fin de salvaguardar la sustancia humana y natural de la sociedad (Polanyi, 2000).

Ese movimiento involucró la necesidad de intervenciones colectivas y estatales para proteger al hombre, la naturaleza y la propia organización productiva de las fuerzas destructivas del mercado (Polanyi, 2000). Tal pensamiento, una vez más, llama la atención para la consideración de distintas mentalidades, en una propuesta de comprensión dialogada sobre la tierra, que vaya más allá de su valor capitalizado, reconociendo la interdependencia de todos los ecosistemas y la dignidad inherente a la vida (Beckert, 2003).

La protección de poblaciones vulnerables, cuyos modos de vida están intrínsecamente ligados a la tierra, es un ejemplo claro de cómo preservar y restaurar relaciones de resonancia amenazadas por la aceleración y la dominación moderna. El contramovimiento de protección social (Polanyi, 2000) puede interpretarse como una búsqueda social por restaurar formas de resonancia frente a las fuerzas destructivas del mercado.

Y, como se mencionó en el tópico anterior, uno de los motivos para los conflictos agrarios son las diferentes concepciones de propiedad. En tal escenario, los conflictos agrarios colectivos resultan de una estructura estatal deficiente y de un proceso de ocupación y distribución no reglamentado, que se remonta a los inicios de la colonización.

Precisamente por ello, el pensamiento hegemónico del Estado, sea en políticas públicas, sea en la resolución de problemas sometidos a la jurisdicción, no alcanza soluciones efectivas, ya que la lógica rígida no los abarca. Así, es necesario el cuidado con tal parcela poblacional, con la adopción de nuevas técnicas de resolución de conflictos que no sean solo impuestas, sino participativas y democráticas.

La modernidad, al idealizar al hombre burgués como autónomo, emprendedor y competitivo (Konder, 2000), generó un tipo de autonomía que, paradójicamente, conduce a conflictos externos y a una profunda internalización de la violencia (Konder, 2000; Han, 2017).

El autor Byung-Chul Han describe el cambio topológico de la violencia en la modernidad, que se vuelve cada vez más internalizada y psicologizada, culminando en autoagresión y burnout en la sociedad del rendimiento (Han, 2017). Aunque la crítica inicialmente se dirige a la esfera individual y urbana, encuentra también un vínculo causal profundo con la presión por la posesión en el campo brasileño.

La lógica absolutista de la propiedad, reforzada por la Ley de Tierras de 1850, impuso un modelo de desempeño agrario que exige a los sujetos el constante esfuerzo competitivo por mantener el “mi jurídico” (Grossi, 2006), incluso frente a la ilegalidad estructural. El sufrimiento social y la internalización de la violencia ocurren cuando las comunidades, que viven en disonancia con la tierra como mercancía, son forzadas a entrar en la lógica bipolar de la disputa individualizada de la posesión.

A su vez, la violencia simbólica naturaliza la concentración agraria al hacer que la defensa de la posesión colectiva, esencial para la reproducción social (Bourdieu, 2017), sea vista por el sistema judicial tradicional como una mera infracción individualizada. La violencia simbólica, que naturaliza la opresión y mantiene las relaciones de dominio sin coerción física, es una manifestación sutil de esa dinámica (Han, 2017). Leandro Konder señala que el hombre burgués, con sus contradicciones entre vicios y virtudes, perpetúa desigualdades sociales y económicas, muchas veces naturalizadas (Konder, 2000).

Aunque centrada en la violencia individual, esta perspectiva puede relacionarse con los conflictos agrarios al indicar un ambiente social donde la presión por rendimiento y posesión,

exacerbada por la lógica capitalista sobre la tierra, genera tensiones y sufrimiento, tanto para los marginados como para quienes participan en la perpetuación del sistema.

La violencia simbólica, por su parte, es crucial para entender cómo la opresión y las relaciones de dominio se mantienen sin coerción física evidente, naturalizando las desigualdades. En el contexto agrario brasileño, esa violencia simbólica se manifiesta en la consolidación de la gran propiedad y del latifundio improductivo, que margina a grupos plurales como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales y pequeños agricultores. La mencionada Ley de Tierras de 1850, por ejemplo, dio respaldo estatal a esa legitimación, perpetuando la concentración y las desigualdades agrarias.

Al transformar la tierra en una mercancía ficticia (Polanyi, 2000), abstracta e individualizada (Grossi, 2006), el sistema jurídico y político brasileño, desde la Ley de Tierras de 1850, agravó la concentración agraria. Esta lógica, además de promover la violencia simbólica y la desagregación de unidades sociales (Bourdieu, 2014; 2017), compromete el propio sustento de los grupos vulnerables cuyos modos de ser, hacer y vivir están intrínsecamente ligados al territorio.

Esa violencia se naturaliza y se convierte en uno de los pilares que sostienen los conflictos agrarios colectivos en Brasil, que son, en esencia, litigios estructurales, derivados de una estructura estatal fallida y de un proceso de ocupación y distribución de tierras históricamente desregulado. Las herramientas procesales tradicionales, con su lógica bipolar y centrada en litigios individuales, son insuficientes para resolver estas cuestiones complejas, como se verá a continuación.

3 PROCESO ESTRUCTURAL Y LA INADECUACIÓN DE LA LÓGICA BIPOLAR EN LOS CONFLICTOS AGRARIOS COLECTIVOS

Teniendo en cuenta las reflexiones ya realizadas, se llama la atención sobre el hecho de que el sistema de justicia, basado en el modelo adjudicativo tradicional, revela una profunda insuficiencia frente a la complejidad de los litigios contemporáneos.

El sistema de justicia, calcado en el modelo adjudicativo tradicional, revela una profunda insuficiencia frente a la complejidad de los litigios contemporáneos. Su lógica es inherentemente bipolar, busca pronunciamientos unívocos y opera con estructuras rígidas, lo que se vuelve inadecuado para la complejidad actual. Esta insuficiencia sistémica se manifiesta en la incapacidad de manejar litigios complejos, policéntricos y de masas, que demandan soluciones multifacéticas.

En este sentido, se señala que “el litigio colectivo es el conflicto de intereses que surge involucrando a un grupo de personas, más o menos amplio, siendo tratadas por la parte contraria como un conjunto” (Vitorelli, 2020). Y son estructurales cuando derivan “del modo en que una

estructura burocrática, usualmente de naturaleza pública, opera. El funcionamiento de la estructura es lo que causa, permite o perpetúa la violación que da origen al litigio colectivo” (Vitorelli, 2020).

Es decir, los litigios estructurales se definen por la convergencia de características que exceden la capacidad de resolución del modelo tradicional: policentricidad (involucran múltiples sujetos con intereses diversos e interrelacionados), complejidad (exigen múltiples soluciones plausibles, cuya eficacia no es previa ni fácilmente clara), carácter estructural (su origen está en estructuras burocráticas o institucionales que causan violaciones persistentes de derechos).

Y sea porque se configuró de modo incorrecto o porque no se adaptó a las nuevas demandas sociales, es evidente que la concentración de tierras en Brasil y los consecuentes conflictos agrarios colectivos constituyen un litigio/problema estructural. Así, la mera remoción de la violación resuelve el problema solo de manera aparente, “sin resultados empíricamente significativos, o momentáneamente, repitiéndose en el futuro” (Vitorelli, 2018).

Además, se define el problema estructural por “la existencia de un estado de inconformidad estructurada” (Didier, 2020). El estado de inconformidad es una “situación de desorganización estructural, de ruptura con la normalidad o con el estado ideal de cosas, que exige una intervención (re)estructurante. Esta desorganización puede o no ser consecuencia de un conjunto de actos o conductas ilícitas” (Didier, 2020).

En este contexto, el proceso estructural surge como un enfoque innovador y eficaz. Caracterizado por su plasticidad procedimental, dialogicidad, fragmentación decisoria y soluciones negociadas, el proceso estructural va más allá de la mera remoción de ilegalidades puntuales, orientándose hacia reformas institucionales duraderas (Vitorelli, 2020).

Desde esta perspectiva, la concentración de tierras como problema estructural, y los consecuentes conflictos agrarios colectivos, permiten posicionar la cuestión como un litigio estructural susceptible de tratamiento mediante técnicas del proceso estructural, buscando la reestructuración de un estado de inconformidad para poner fin a la violación de derechos.

Los litigios colectivos estructurales, en muchos casos, pueden recibir un tratamiento más adecuado y efectivo a la luz de las técnicas del proceso estructural, que emergen no de la teoría, sino de la práctica (fenómeno *practicalista*), mediante una nueva forma de comprender la normatividad. En suma, parte de una perspectiva crítica sobre la concepción tradicional de la propiedad como telón de fondo esencial para demostrar la necesidad del proceso estructural.

Consecuentemente, y profundizando en la cuestión, se recuerda que el primer *leading case* con la adopción de técnicas estructurales fue el caso *Brown vs. Board of Education*, en 1954, en el cual la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró la inconstitucionalidad de prácticas

segregacionistas en escuelas, determinando la aceptación de matrícula de estudiantes negros en escuelas antes destinadas exclusivamente a personas blancas, en un intento de alterar el estado de inconformidad mediante medidas estructurales, gestión y habilidad en el manejo del pronunciamiento jurisdiccional.

En Brasil, desde la década de 1990, hay casos que fueron estructurales, progresivos e incrementales de modo extraoficial —es decir, sin nombrar la técnica, empleada intuitivamente— y, oficialmente, la primera acción manejada con técnicas estructurales fue relativa al servicio de fiscalización de represas, promovida por el Ministerio Público Federal, en Minas Gerais-MG, en 2019.

Como estudio académico, el proceso estructural ingresa en Brasil a partir de la segunda década de los años 2000, consolidándose como una respuesta jurisdiccional a situaciones de violación persistente, masiva y sistémica de derechos fundamentales, con miras a la prevención, reparación y fortalecimiento de su efectividad. Cabe destacar que, pese a las similitudes, no es correcto afirmar que la práctica brasileña se inspiró directamente en la experiencia norteamericana, aunque haya ocurrido un movimiento similar.

Así como en Estados Unidos Owen Fiss (referencia en proceso estructural) desarrolló su idea de *civil rights injunctions* observando lo que hacían los jueces en la implementación de medidas de desegregación escolar, los autores brasileños describieron prácticas ya existentes, utilizando la matriz teórica y la terminología norteamericana, encuadrándola en la categorización desarrollada en ese país. No obstante, independientemente de la nomenclatura, el proceso estructural habría continuado existiendo, quizás bajo otra denominación, pero el fenómeno empírico sería exactamente el mismo (FISS, 2025).

Aunque el CPC/2015 incorpora una visión más flexible del procedimiento jurisdiccional, con mecanismos que permiten cierta adaptabilidad, como los negocios procesales atípicos (art. 190), la cooperación judicial atípica (arts. 68 y 69), medidas ejecutivas atípicas (arts. 139, IV, y 536, § 1º), además del fraccionamiento de decisiones (art. 356), las técnicas del proceso estructural van más allá, presentando como ventajas el carácter dialogado y colaborativo, una mayor producción de información que subsidia decisiones de mejor calidad, implementaciones isonómicas y mejor gestión de efectos colaterales (Vitorelli, 2020, p. 473).

Sobre el tema, se publicó la Recomendación nº 163/2025, del Consejo Nacional de Justicia, que establece directrices para la identificación y conducción de procesos estructurales, señalando que el carácter estructural del litigio o proceso puede identificarse por elementos como multipolaridad; impacto social; prospectividad; naturaleza incrementada y duradera de las intervenciones necesarias;

complejidad; existencia de situación grave de irregularidad continua y permanente, por acción u omisión; e intervención en el modo de actuación de instituciones públicas o privadas.

Asimismo, recomienda la adopción de medidas para ampliar el contradictorio, crear oportunidades de acuerdos, designar audiencias para la conducción participativa del procedimiento, elaborar un plan de actuación estructural con diagnóstico del litigio, metas, indicadores de monitoreo y evaluación, cronograma de implementación de las medidas planificadas e inclusión de personas con reconocido *expertise* para colaborar con la construcción, el perfeccionamiento y el seguimiento del plan de actuación estructural, con la producción de informes técnicos que subsidien la toma de decisiones en el proceso, entre otras medidas (CNJ, 2025).

En el mismo sentido, el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) editó la Recomendación nº 05/2025, que recomienda la adopción de buenas prácticas para la actuación en procesos estructurales, con miras al perfeccionamiento institucional y a la efectividad de la tutela de derechos e intereses sociales por parte del Ministerio Público.

En su contenido se dispone expresamente el ciclo estructural de actuación, compuesto por las siguientes etapas: diagnóstico del problema estructural; plan estructural; ejecución; monitoreo; revisión; y cierre. También se estimula la participación de sujetos institucionales y de la comunidad, así como la priorización de la autocomposición estructural (CNMP, 2025).

Oportunamente, y dada su relevancia, se destaca que tramita actualmente el Proyecto de Ley nº 3, de 2025, que pretende disciplinar el proceso estructural, fundamentado en la construcción compartida de soluciones, en la ampliación del principio del contradictorio con mayor participación de los grupos impactados, y en una actuación judicial gradual, prospectiva y duradera.

El anteproyecto define los problemas estructurales como aquellos que, debido a su multipolaridad, impacto social efectivo, prospectividad, naturaleza duradera de las intervenciones, complejidad y necesidad de intervención en burocracias públicas y privadas, no pueden ser adecuadamente resueltos por las técnicas procesales clásicas.

Señala como normas fundamentales del proceso estructural (Brasil, 2025a):

- [...] I - prevención y resolución consensual de los litigios estructurales, judicial o extrajudicialmente;
- II - primacía de técnicas que compatibilicen la tutela efectiva del derecho con las capacidades institucionales y las atribuciones de los poderes y de los agentes tomadores de decisión;
- III - diálogo entre el juez, las partes y los demás interesados, incluidos los potencialmente impactados por la decisión, para la construcción de un contradictorio efectivo en la búsqueda de una solución plural y adecuada;
- IV - participación de los grupos impactados, mediante la realización de consultas y audiencias públicas y otras formas de participación directa e indirecta;
- V - amplia publicidad y transparencia;

- VI - consideración de las normas y de los impactos presupuestarios y financieros derivados de las medidas estructurales;
- VII - flexibilidad del procedimiento y de las providencias de estructuración, observado el contradictorio efectivo, en los términos de los artículos 9º y 10 del Código de Proceso Civil;
- VIII - tratamiento isonómico de los individuos pertenecientes a los grupos impactados;
- IX - énfasis en medidas prospectivas, mediante la elaboración de planes con objeto, metas, indicadores y cronogramas definidos, con implementación en plazo razonable;
- X - oralidad e instrumentalidad de las formas; y
- XI - buena fe y cooperación.

Los principios rectores incluyen la preferencia por la consensualidad, la adecuación de la protección judicial a las capacidades institucionales de los poderes involucrados, el diálogo permanente entre los sujetos procesales y la amplia publicidad y transparencia de las medidas adoptadas. Además, la propuesta prevé que el autor indique la naturaleza estructural del litigio en la demanda inicial y que el juez asegure la corrección o integración del polo pasivo con todas las partes verdaderamente interesadas o responsables por la actuación estructural pretendida (BRASIL, 2025a).

Asimismo, prevé que el proceso estructural no será extinguido por ilegitimidad pasiva sin que se permita la corrección o integración del polo pasivo con todos los sujetos interesados y que puedan tener responsabilidad en la actuación estructural buscada. Tal previsión coincide con la Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática (OC-32/2025) de la CIDH, que refuerza la obligación de los tribunales de superar formalismos, analizando el mérito de las acciones para proteger derechos humanos amenazados, como el derecho a un clima estable (CIDH, 2025).

De este modo, el proceso estructural materializa también el principio *pro actione*, ofreciendo soluciones complejas y dialogadas para fallas sistémicas, superando la lógica binaria del “gana-pierde” del modelo tradicional y utilizando su flexibilidad para proteger derechos humanos.

Evidentemente, no hay garantías de que será aprobado por el Poder Legislativo, con o sin cambios. Sin embargo, su tramitación evidencia que el proceso estructural es un dato de la realidad brasileña y, más aún, que ya se desarrolla sin legislación específica. No obstante, dada su relevancia, se estudia actualmente su regulación.

Establecidas estas consideraciones, es cierto que la esencia de los problemas/litigios estructurales reside en la necesidad de reorganizar una estructura burocrática deficiente, pues la mera remoción de una ilegalidad puntual es insuficiente para resolver las causas profundas del problema, que tenderían a reincidir.

Por lo tanto, los litigios estructurales demandan respuestas, también, estructurales, dotadas de plasticidad procedimental, dialogicidad, fragmentación decisoria, soluciones negociadas y atipicidad ejecutiva. Justamente por ello, no es interesante un concepto estricto y delimitado, sino

posturas orientadas hacia la reforma institucional, prospectividad, espontaneidad, pragmatismo, creatividad y dinamismo, así como la construcción de medidas dirigidas a una decisión efectiva.

Tales adecuaciones pueden ser realizadas de oficio por el juez (art. 139, inciso VI, CPC/2015) o por las partes, de común acuerdo, mediante negocios jurídicos procesales (art. 190 del CPC/2015), privilegiando la consensualidad. Enseña Sérgio Arenhart que el proceso estructural “debe asemejarse a una amplia arena de debate, en la que las diversas posiciones y los diversos intereses puedan hacerse oír y puedan influir en la formación de la solución jurisdiccional”, sirviendo como un entorno democrático de participación (Arenhart, 2021).

Y para hablar de entorno democrático, las cuestiones sometidas a la apreciación del Poder Judicial deben ser tratadas bajo una perspectiva que vea la tierra - y las cuestiones colectivas y/o estructurales que de ella derivan - más allá de un mero bien capitalizado.

Se habla también de adecuación respecto a la elección de los interesados, buscando evitar la perpetuación de violaciones que afecten derechos fundamentales de la sociedad, cuya reestructuración, idealmente, debería ocurrir independientemente de la actuación del Poder Judicial, por medio del Ejecutivo o del Legislativo, pero ante posibles omisiones o insuficiencia, puede darse mediante el proceso estructural.

Los procesos estructurales pueden ser judiciales o extrajudiciales, y el Poder Judicial tiene el deber de realizar un *case management* (gestión del acervo), con el propósito de evitar la falta o insuficiencia del sistema de justicia en los casos en que su intervención sea necesaria para solucionar conflictos, pero también el exceso del Poder Judicial, guiándose siempre por principios como el deber procesal de diálogo, que resulta de la conjugación de los principios del contradictorio y de la cooperación con las reglas jurídicas positivadas en los arts. 10, 138, 489, §1º, 493, párrafo único, 927, §2º, 983, §1º y 1.038, inc. II, todos del Código de Proceso Civil.

Básicamente, el proceso estructural contribuye al ofrecer un marco teórico y práctico para que el Poder Judicial deje de responder únicamente de forma puntual a las demandas y se convierta en un agente catalizador de transformaciones institucionales y sociales profundas, postura especialmente relevante dada la complejidad intrínseca de los conflictos agrarios colectivos en Brasil. Tal conducta permite un enfoque que ve el problema no como un hecho aislado, sino como un síntoma de una estructura deficiente que necesita ser reajustada para garantizar la efectiva protección de derechos.

4 ADPF 828 Y LA GOBERNANZA JUDICIAL DE LOS CONFLICTOS FUNDIARIOS: LAS COMISIONES DE SOLUCIONES FUNDIARIAS

La ADPF 828, impulsada por la crisis sanitaria de la COVID-19, representa un punto de inflexión en el modelo brasileño de tratamiento jurisdiccional de los conflictos fundiarios colectivos, pues la intervención del Supremo Tribunal Federal (STF) no se limitó a un acto protector puntual, sino que recurrió a la técnica del proceso estructural para imponer una nueva gobernanza judicial, exigiendo la reorganización de las estructuras burocráticas y la búsqueda de soluciones colectivas y complejas.

El contexto de la pandemia de COVID-19 expuso de manera dramática las vulnerabilidades sociales, con la Campaña Despejo Zero alertando para el riesgo de una crisis humanitaria derivada de la ejecución simultánea de miles de órdenes de desalojo. Entonces, el Poder Judicial, que históricamente priorizaba una lógica propietaria y patrimonialista, fue confrontado con la necesidad de conciliar el derecho de propiedad con los derechos a la vivienda, a la vida y a la salud.

El 3 de junio de 2021, el ministro Luís Roberto Barroso dictó la primera decisión cautelar liminar en la ADPF 828, posteriormente refrendada por el Pleno. La decisión suspendió, inicialmente por seis meses, medidas administrativas o judiciales que resultaran en desalojos, desocupaciones o reintegraciones de posesión de naturaleza colectiva en inmuebles que sirvieran de vivienda o área productiva de poblaciones vulnerables, siempre que las ocupaciones fueran anteriores al 20 de marzo de 2020 (inicio del estado de calamidad pública) (STF, 2021).

Para las ocupaciones posteriores al marco temporal de la pandemia, el Estado podía actuar para evitar su consolidación, siempre que garantizara que las personas removidas fueran llevadas a albergues públicos o que se les asegurara, de otra forma, una vivienda adecuada.

Esa suspensión inicial fue prorrogada sucesivamente por el relator, en cuatro decisiones cautelares refrendadas por el Pleno. En una de esas prórrogas, el STF actuó de forma contramayoritaria, extendiendo la protección a las ocupaciones rurales, lo que había sido excluido por la Ley nº 14.216/2021, en respeto al principio de igualdad y para corregir una distinción irrazonable. Tales decisiones permitieron la suspensión de remociones forzadas de miles de familias vulnerables (STF, 2021).

Ocurre que la ADPF 828 no se limitó a conceder una tutela provisional, sino que se consolidó como un instrumento de proceso estructural. El STF, al lidiar con la crisis de los desalojos, enfrentó la violación sistemática de derechos causada por el modo de funcionamiento de una estructura burocrática. Ello porque la decisión impuso una obligación de hacer compleja (*structural injunction*), que exige la reorganización institucional del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

Se percibe, así, que el STF promovió un desplazamiento paradigmático, abandonando la visión tradicional que trata el conflicto como una cuestión unívoca (lícito/ilícito) y el acto de

ocupación como el punto cero. En lugar de ello, la Corte pasó a centralizar el análisis en la situación de vulnerabilidad de los ocupantes y en las consecuencias de la remoción.

Esa intervención estructural se manifestó al imponer la participación estatal, exigiendo que el Poder Público participe en la construcción de soluciones alternativas o acumulativas al desalojo, y no solo en la prestación de apoyo policial para el cumplimiento de la orden. Además, fijó condicionantes y planes de acción, al compilar propuestas que funcionaron como requisitos para la reanudación de las desocupaciones, como la necesidad de que la remoción fuese medida excepcional, la elaboración previa de un plan de desocupación y la garantía de reasentamiento o vivienda adecuada.

Asimismo, exigió diálogo y flexibilización, ya que la decisión estructural requiere la flexibilización procedimental y el establecimiento de un contradictorio participativo y dialogado, lo que, en el caso de la ADPF 828, fue instrumentalizado mediante la determinación de creación de órganos especializados (como las Comisiones de Soluciones Fundiarias).

Los días 31 de octubre y 2 de noviembre de 2022, el STF dictó la Cuarta Tutela Provisional Incidental y su referendo, reconociendo el arrefecimiento de la crisis sanitaria y la innecesidad de mantener la suspensión integral. Y, en lugar de simplemente extinguir la intervención (cierre del proceso bipolar tradicional), el STF adoptó el régimen de transición, técnica esencial del proceso estructural. Ese régimen buscó garantizar la reanudación de las reintegraciones de posesión de forma responsable, cautelosa y gradual, evitando la temida convulsión social (STF, 2022).

El núcleo de esa transición fue la determinación de creación inmediata de las Comisiones de Conflictos Fundiarios en los Tribunales de Justicia y Tribunales Regionales Federales, establecidas como órganos auxiliares del juez, con la atribución de mediar conflictos colectivos (rurales o urbanos), realizar visitas técnicas e inspecciones judiciales en el lugar del litigio como etapa previa y necesaria a cualquier orden de desocupación colectiva, y proponer la estrategia de reanudación gradual y escalonada de la ejecución de las decisiones suspendidas.

Es decir: la decisión del STF fue catalizadora del cambio en el tratamiento de los desalojos, actuando como una respuesta jurisdiccional a una crisis sociojurídica, al establecer un régimen de transición e imponer la creación inmediata de las Comisiones de Soluciones Fundiarias en los tribunales, consolidando una especie de política pública judicial en Brasil, siendo una manifestación concreta de la adopción de la técnica del proceso estructural.

Entre las funciones de las Comisiones de Soluciones Fundiarias se encuentra mediar desocupaciones colectivas antes de la decisión judicial, estableciendo reglas para reducir impactos habitacionales y humanitarios en caso de desocupaciones colectivas, con estructuras capaces de

observar los aspectos técnicos, políticos, sociales y jurídicos en posibles consensualizaciones (STF, 2022).

Tras la decisión dictada en la ADPF 828, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) emitió la Resolución CNJ nº 510/2023, que “refleja la necesidad de promover la gestión adecuada del proceso (*case management*) y de las estructuras judiciales (*court management*), en un nuevo enfoque del principio de eficiencia” (Prazeres, 2023).

La citada resolución es precisamente la que reglamenta la creación, en el ámbito del CNJ y de los Tribunales, respectivamente, de la Comisión Nacional de Soluciones Fundiarias y de las Comisiones Regionales de Soluciones Fundiarias, así como instituye directrices para la realización de visitas técnicas en las áreas objeto de litigio posesorio y establece protocolos para el tratamiento de acciones que involucren desalojos o reintegraciones de posesión en inmuebles de vivienda colectiva o de área productiva de poblaciones vulnerables (CNJ, 2023).

Al instituir directrices para la realización de visitas técnicas y establecer protocolos para el tratamiento de acciones que involucren desalojos o reintegraciones de posesión en inmuebles de vivienda colectiva o área productiva de poblaciones vulnerables, la Resolución CNJ nº 510/2023 concreta la necesidad de una gestión más activa y humanizada de los conflictos, reflejando un nuevo enfoque del principio de eficiencia judicial.

Añádase que la Comisión de Soluciones Fundiarias no tiene atribución jurisdiccional, ni tampoco poder de influencia en la tramitación del proceso, siendo su misión:

[...] mejorar la cognición del juez sin pretender ejercer influencia en su convencimiento, contribuyendo a adecuar la prestación jurisdiccional a la complejidad de las demandas que involucren conflictos fundiarios colectivos”, lo que no se limita al proceso, es decir, a la judicialización, pues “en demandas complejas y policéntricas, se exige del juzgador una visión más amplia de la naturaleza y de las implicaciones del conflicto (Prazeres, 2023).

Esa visión amplia posee niveles de apreciación e interpretación y, en la presente propuesta, se sostiene que la raíz de los litigios agrarios colectivos - y, por regla general, estructurales - es el problema estructural, de modo que existe la necesidad de estudiar esa relación de causa y efecto.

Y esta es, sin duda, la misma percepción contenida en la ADPF 828 al establecer el mencionado régimen de transición para la reanudación de las órdenes de desalojo y reintegración de posesión. Señálese que la Suprema Corte determinó la creación de Comisiones de Soluciones Fundiarias como “órgano auxiliar del juez de la causa, que permanece - como no podría ser de otra forma - con la competencia decisoria, pudiendo, incluso, si así lo desea, acompañar la realización de las diligencias” (STF, 2022).

Y así lo determinó al constatar que actos como la audiencia de mediación y la visita al lugar “permiten a los actores procesales tener la noción exacta de la dimensión del problema” (STF, 2022), colaborando para que el juez “tenga la comprensión del alcance y del grado de planificación necesario para implementar medidas de carácter estructurante (orientadas a la regularización fundiaria, por ejemplo) o de remoción de cosas y personas” (STF, 2022), con una gestión del conflicto (*case management*) (Prazeres, 2023).

De ello se extrae un operacional de efectividad, basado en la identificación conjugada de las dimensiones del problema, del alcance y del grado de planificación para implementar medidas estructurantes. Sobre la cuestión, incluso, recuérdese lo que Vitorelli denomina los ciclos del proceso estructural, de modo que primero se identifica la “caracterización del litigio”; después, la “definición de una estrategia de conducción de la reforma”; en seguida, la “elaboración de un plan de reestructuración de la institución”; luego, la “implementación del plan”; y, por último, “la reelaboración del plan o cierre del caso” (Vitorelli, 2025).

Estas Comisiones representan, por tanto, la instrumentalización de la técnica estructural para la gestión de los conflictos fundiarios, orientada a reorganizar la actuación del Poder Judicial. La decisión del STF exigió un enfoque estructural para la comprensión del alcance y del grado de planificación necesarios para implementar medidas de carácter estructurante, como la regularización fundiaria. La Corte abandonó la lógica de resolución de conflictos por mera subsunción (punto cero: ocupación; punto final: remoción) y adoptó una perspectiva estructural, centrada en la vulnerabilidad de los ocupantes.

Se busca, entonces, una protección efectiva de derechos y de la capacidad transformadora del Poder Judicial. Este enfoque reafirma la importancia de las conexiones sociales y busca un equilibrio con la autonomía individual, promoviendo la justicia social y la democratización del acceso a la tierra. Resulta evidente que el modelo de resolución de conflictos introducido por las Comisiones de Soluciones Fundiarias emerge como un enfoque prometedor y necesario, capaz de mitigar la violencia inherente a los conflictos agrarios colectivos al priorizar el diálogo institucional y la mediación antes de la ejecución sumaria de desalojos.

Sin embargo, no se considera que se trate de un camino exento de ajustes y enfrentamientos, puesto que las Comisiones dependen de la cooperación institucional y de la superación de graves obstáculos estructurales. Se sostiene que el éxito de las Comisiones depende intrínsecamente del diálogo institucional y de la cooperación. En este punto, además de la participación de las partes involucradas, es relevante la actuación de la Defensoría Pública y del Ministerio Público como actores esenciales, siendo su citación obligatoria en litigios colectivos.

Por otro lado, la participación de los órganos del Ejecutivo (responsables por la política agraria y urbana) es fundamental, pues sin su involucramiento en la oferta de políticas públicas, la intervención de la Comisión es limitada. Además, persiste la creencia de la remoción como solución prioritaria, lo que podría llevar a que el nuevo modelo se reduzca a un mero formalismo.

El desvirtuamiento del instituto podría simplemente prolongar la inseguridad posesoria o legitimar la violación de derechos fundamentales. Por ello, resulta fundamental que el Poder Judicial, especialmente en el juicio final de la ADPF 828, no solo declare a las Comisiones de Soluciones Fundiarias como estructuras permanentes, sino que también refuerce la excepcionalidad de las remociones forzadas. Para superar esos límites, las Comisiones deben centrarse en la protección materialmente efectiva de derechos, y no únicamente en el cumplimiento de ritos procesales formales.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Hay relevancia en las discusiones dialogadas y gerenciales acerca del derecho a la tierra, el derecho a la vivienda, la función social y la dignidad de la persona humana, siendo que el Poder Judicial debe valerse de nuevas formas de actuación frente a litigios de alta complejidad, que involucran políticas públicas, utilizando mecanismos estructurales para la garantía de derechos fundamentales, y con una mejor comprensión de la controversia, al conocer distintas perspectivas.

Se percibe que, cuando se habla de la adopción de técnicas de proceso estructural, en el ámbito de las Comisiones de Soluciones Agrarias, se piensa en una reconstrucción de mentalidad, que pasa también por la relativización y la pluralización del concepto de propiedad, reconociendo la profunda discontinuidad de la historia, considerando que gran parte de los conflictos involucran a una colectividad y, más que eso, a personas que no ven la tierra únicamente como propiedad privada.

Esto exige que los juristas trasciendan el mero dogmatismo y formalismo legal, incorporando un análisis crítico, histórico y teleológico del derecho, que considere las especificidades del contexto social. Como ya se ha señalado, el absolutismo jurídico, fruto de la era burguesa y del liberalismo económico, al vincular el derecho al Estado y reducir el papel del jurista a un ejecutor de normas, terminó desenraizándolo de la riqueza de la sociedad y de la cultura.

Es necesario, como sugiere Grossi, liberar la cultura jurídica de una visión puramente romanística y de prejuicios, permitiendo un análisis que contemple la efectividad y la realidad, más allá de los modelos ideales y culturales. La legolatría y la creencia en la infalibilidad del legislador deben ser superadas para que el derecho pueda cumplir su papel social y transformador.

En suma, la idealización del hombre burgués y su búsqueda de una autonomía individualista, aliada a la concepción absolutista de la propiedad privada, generan las condiciones para los conflictos agrarios, especialmente los colectivos. La violencia, tanto la internalizada como la simbólica, contribuye a la naturalización y perpetuación de las desigualdades agrarias, convirtiendo los conflictos colectivos en una manifestación de una estructura social y jurídica que se niega a reconocer la pluralidad de la propiedad y la función social de la tierra.

En esta línea intelectual, la trayectoria analítica recorrida en este artículo confirmó que la génesis de los conflictos agrarios colectivos en Brasil no es meramente una cuestión de disputa individual de posesión, sino un problema estructural enraizado en la mentalidad jurídica de la modernidad. La concepción absolutista de la propiedad, desvelada por la crítica de Polanyi y Grossi, transformó la tierra en una mercancía ficticia y abstracta, promoviendo la des-resonancia territorial y la exclusión histórica de poblaciones que dependen del uso colectivo y de la relación de pertenencia con el suelo.

La primera premisa fue reforzada: la superación de la desigualdad agraria requiere una (re)construcción de mentalidades jurídicas, alineadas con la función social de la tierra como un principio activo y biocéntrico (y no solo como una abstracción constitucional), como fundamento ético para el reconocimiento de las territorialidades e identidades de las comunidades tradicionales, siendo la protección de estos grupos vulnerables el legítimo contramovimiento social.

En segundo lugar, se demostró que la naturaleza policéntrica y estructural de estos litigios hace que el modelo adjudicatorio tradicional sea inherentemente insuficiente. La lógica bipolar y rígida del proceso común no es capaz de abordar la complejidad, la multiplicidad de actores y la necesidad de reestructuración del sistema que generó la violación de derechos.

En ese sentido, las Comisiones de Soluciones Agrarias, instituidas por el STF en la ADPF 828 y reglamentadas por la Resolución CNJ n.º 510/2023, emergen como un ejemplo prometedor de este giro jurisdiccional. Al imponer la visita técnica in situ, el diálogo institucional y la mediación estructurada como etapas previas y necesarias a las órdenes de desocupación colectiva, estas Comisiones configuran una técnica estructural que rompe con la pasividad judicial, buscando la gestión efectiva del conflicto (*case management*).

Sin embargo, para que el Proceso Estructural sea, de hecho, un agente catalizador de transformaciones y no se reduzca a un mero formalismo o a la gestión temporal de la crisis, es crucial evaluar sus indicadores prácticos de éxito.

Conforme a las directrices para la conducción de procesos estructurales establecidas por la Recomendación n.º 163/2025 del CNJ, el Poder Judicial debe adoptar indicadores objetivos que

garanticen la efectividad de las decisiones, como evaluar el porcentaje de litigios que culminaron en regularización agraria en contraste con aquellos resueltos únicamente por remociones; monitorear el número de familias removidas que fueron efectivamente reasentadas en vivienda adecuada o que tuvieron garantizada su área productiva; verificar la frecuencia y la calidad de la participación obligatoria del Poder Ejecutivo en la oferta y ejecución de las políticas públicas exigidas por el plan estructural y cuantificar la inclusión de actores con experticia (sociedad civil, técnicos) en las audiencias y en los trabajos de las Comisiones, garantizando la construcción compartida de soluciones.

En suma, la efectividad de la Función Social de la Tierra y la pacificación de los conflictos dependen de una jurisdicción receptiva que esté dispuesta a reformar su mentalidad y sus herramientas. Las Comisiones y el Proceso Estructural no son solo alternativas procesales, son estrategias de resistencia democrática y colaborativa, esenciales para que el Poder Judicial contribuya activamente a la superación de las patologías sociales de la modernidad y al logro de la justicia agroambiental en el campo brasileño.

REFERENCIAS

ARENHART, Sérgio, et al. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

BECKERT, Cristina. Dilemas da ética ambiental: estudo de um caso. **Revista Portuguesa de Filosofia**, Lisboa, n. 59, p. 675-687, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **El desarraigo: La violencia del capitalismo en una sociedad rural**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Curso no College de France (1989-92)**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3, de 31 de janeiro de 2025**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1753304264858&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 23 out. 2025a.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

CIDH. **Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos**. 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/oc-32-25.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025c.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral n. 5/CN, de 6 de agosto de 2025.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/COI-2025/Recomendacao-CNMP.CN-n.5.25.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

DIDIER JR, Fredie, et al. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporânea (uma perspectiva de usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FISS, Owen. **A origem do processo estrutural: the civil rights injunctions**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da Violência**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2017.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Capus-Elsevier, 2000.

PRAZERES, Fernando Antônio. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução N. 510 do Conselho Nacional de Justiça: Reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v. 7, n. 2, p. 280-302, 2023.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850**. Campinas: UNICAMP, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL: NUEVOS DESAFÍOS JURÍDICOS ANTE EL ACAPARAMIENTO DIGITAL DE TIERRAS

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL: NOVOS DESAFIOS JURÍDICOS FRENTE À GRILAGEM DIGITAL DE TERRAS

THE SOCIAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY: NEW LEGAL CHALLENGES IN THE FACE OF DIGITAL LAND GRABBING

**JULIA ROBERTA PEREIRA CAMPOS¹
KARLA KAROLINE RODRIGUES SILVA²**

RESUMEN

El objetivo del presente artículo científico es analizar la apropiación irregular de tierras brasileñas, siendo uno de los mayores desafíos históricos de Brasil, marcada por la concentración de la tierra, la fragilidad de los registros y la persistencia del acaparamiento ilegal de tierras (grilagem). Desde el período colonial, la ausencia de una política agraria efectiva consolidó la desigualdad en el acceso a la tierra, favoreciendo prácticas ilícitas de falsificación documental para legitimar posesiones irregulares. De este modo, la falta de una distribución justa de tierras y la apropiación irregular se agravaron a lo largo del tiempo. La presente investigación, de naturaleza cualitativa y

Cómo citar este artículo:

CAMPOS, Julia Roberta
Pereira; SILVA, Karla
Karoline Rodrigues.
La función social de la
propiedad rural: nuevos
desafíos jurídicos ante el
acaparamiento digital de
tierras.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 141-159.

Fecha de presentación:
06/10/2025

Fecha de aprobación:
30/11/2025

¹ Es estudiante de grado en Derecho por la FacUnicamps. Actualmente se desempeña como pasante – analista de Cálculo Judicial en la Procuraduría General del Estado de Goiás. Tiene experiencia en el área del Derecho. E-mail de contato: jr9255445@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/7671468890304201>.

² Doutoranda e Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás, na linha de pesquisa Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça. Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2015-2017); Direito Civil e Processual Civil pela FCV (2018-2019) e Direito Administrativo pela FCV (2018-2019). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2010 - 2015). Bolsista do Programa Universidade para Todos (ProUni). Atualmente é membra do Projeto de Extensão Observatório da Justiça Agrária vinculado ao Programa de Pós - Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. É assistente de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO). Professora Universitária do curso de Direito na Faculdade FACUNICAMPS. Autora do livro: "Massacres e conflitos agrários na região de fronteira do Brasil: uma análise a partir da criminologia crítica entre o período entre 1985 a 2022", pela Editora Mondru. E-mail de contato: karla.s.rodrigues@hotmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/0263998330001002>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5377-872X>.

fundamentada en el método deductivo, parte del análisis de las normas constitucionales e infraconstitucionales, en especial la función social de la propiedad prevista en el artículo 5º, XXIII, y en el artículo 186 de la Constitución Federal, confrontándolas con las prácticas del acaparamiento ilegal de tierras tradicional y, más recientemente, con el denominado "acaparamiento ilegal de tierras digital" o "grilagem digital". El acaparamiento ilegal de tierras digital se refiere a la manipulación y falsificación electrónica de datos en los sistemas públicos de registros, lo que demuestra un nuevo desafío para el derecho agrario y ambiental. Por lo tanto, la investigación evidencia que la apropiación irregular de tierras, en cualquiera de sus modalidades, compromete la función social de la propiedad, perjudica la justicia agraria y amplía los conflictos en el medio rural. No solo eso, sino que también, la utilización de la inteligencia artificial, integrada a políticas públicas eficientes, se muestra esencial para salvaguardar la legalidad, promover la distribución equitativa de la tierra y asegurar la efectividad de la función social, pilar central del ordenamiento jurídico agrario brasileño.

Palabras clave: Apropiación Irregular. Función Social de la Tierra. Acaparamiento Digital de Tierras. Inteligencia Artificial. Prácticas Ilegales.

RESUMO

O objetivo do presente artigo científico é analisar a apropriação irregular das terras brasileiras, sendo um dos maiores desafios históricos do Brasil, marcada pela concentração fundiária, pela fragilidade dos registros e pela persistência da grilagem. Desde o período colonial, a ausência de uma política agrária efetiva consolidou a desigualdade no acesso à terra, favorecendo práticas ilícitas de falsificação documental para legitimar posses irregulares. Desse modo, a falta de distribuição de terras, de forma justa, e a apropriação irregular foram agravadas ao longo do tempo. A presente pesquisa, de natureza qualitativa e fundamentada pelo método dedutivo, parte da análise das normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial a função social da propriedade prevista no artigo 5º, XXIII, e no artigo 186 da Constituição Federal, confrontando-as com as práticas da grilagem tradicional e, mais recentemente, com a denominada "grilagem digital". A grilagem digital refere-se à manipulação e falsificação eletrônica de dados nos sistemas públicos de registros, o que demonstra um novo desafio ao direito agrário e ambiental. Portanto, a pesquisa evidencia que a apropriação irregular de terras, em qualquer de suas modalidades, compromete a função social da propriedade, prejudica a justiça agrária e amplia conflitos no meio rural. Não somente isso, como também, a utilização da inteligência artificial, integrada a políticas públicas eficientes, mostra-se essencial para resguardar a legalidade, promover a distribuição equitativa da terra e assegurar a efetividade da função social, pilar central do ordenamento jurídico agrário brasileiro.

Palavras-chave: Apropriação Irregular. Função Social da Terra. Grilagem Digital. Inteligência Artificial. Práticas Ilícitas.

ABSTRACT

The objective of this scientific article is to analyze the irregular appropriation of Brazilian lands, one of Brazil's major historical challenges, marked by land concentration, the fragility of records, and the persistence of illegal land grabbing (grilagem). Since the colonial period, the absence of an effective agrarian policy has consolidated inequality in land access, favoring illicit practices of document falsification to legitimize irregular possessions. Thus, the lack of a fair land distribution and the irregular appropriation have worsened over time. This research, qualitative in nature and based on the deductive method, begins by analyzing constitutional and infra-constitutional norms, especially the social function of property provided for in article 5, XXIII, and article 186 of the Federal Constitution, contrasting them with the practices of traditional illegal land grabbing and, more recently, with the

so-called "digital land grabbing" or "digital grilagem." Digital land grabbing refers to the electronic manipulation and falsification of data in public registry systems, which poses a new challenge to agrarian and environmental law. Therefore, the research shows that the irregular appropriation of land, in any of its forms, compromises the social function of property, undermines agrarian justice, and increases conflicts in rural areas. Not only that, but the use of artificial intelligence, integrated with efficient public policies, is also proving essential to safeguard legality, promote the equitable distribution of land, and ensure the effectiveness of the social function, a central pillar of the Brazilian agrarian legal system.

Keywords: Irregular Appropriation. Social Function of Land. Digital Land Grabbing. Artificial Intelligence. Illicit Practices.

INTRODUCCIÓN

La propiedad rural en Brasil, a lo largo de su historia, ha sido un tema central en las discusiones sobre el desarrollo económico, la justicia social y la preservación ambiental. De este modo, un derecho inicialmente absoluto, heredado del período colonial, evolucionó hacia un concepto que incorpora la función social, un principio constitucional que subordina el interés individual del propietario a los intereses colectivos de la sociedad. Esta transformación, consolidada en la Constitución Federal de 1988 y desarrollada en diversas leyes, busca garantizar que la tierra cumpla su papel productivo, ambiental y social, combatiendo la concentración de la propiedad de la tierra y promoviendo la dignidad humana en el ámbito rural.

No obstante, los desafíos para la efectividad de la función social de la propiedad rural son constantes y se renuevan con el avance tecnológico. En este sentido, la emergencia de la “apropiación digital de tierras” representa una nueva y sofisticada amenaza para la seguridad jurídica y la gobernanza territorial. De este modo, mediante el uso de herramientas digitales, como el Registro Ambiental Rural (CAR) y datos geoespaciales, los delincuentes logran falsificar registros y apropiarse ilegalmente de vastas extensiones de tierras públicas, unidades de conservación y territorios de comunidades tradicionales. Desde esta perspectiva, esta práctica no solo vulnera el derecho legítimo de propiedad, sino que también intensifica los conflictos agrarios, impulsa la deforestación y la degradación ambiental, y perpetúa la exclusión social en el campo.

Ante este escenario complejo, la tecnología *blockchain* surge como un potencial factor que contribuye a la apropiación digital de tierras, al perfeccionar la falsificación de documentos, en razón de sus características de inmutabilidad, transparencia y descentralización. Por ello, la implementación de esta tecnología en el contexto jurídico brasileño exige un análisis profundo de su compatibilidad con la legislación vigente y de los desafíos regulatorios, técnicos y sociales que deben ser superados.

Por lo tanto, el problema de investigación consiste en comprender cómo la apropiación digital de tierras impacta la efectividad de la función social de la propiedad rural en Brasil y cuáles son los desafíos jurídicos para la promoción de una regularización de tierras más segura y transparente. Asimismo, el objetivo general es analizar los desafíos jurídicos impuestos por la apropiación digital de tierras a la función social de la propiedad rural en Brasil, con miras a promover la seguridad jurídica y la justicia social. Además, los objetivos específicos consisten en comprender la estructura de tierras brasileña, el concepto de la apropiación tradicional y digital de tierras, y cómo ello afecta jurídicamente la función social de la tierra.

La metodología empleada para alcanzar los objetivos propuestos en el presente artículo consistió en la realización de investigaciones bibliográficas con autores como Arnaldo Rizzardo y Nelson Malzoni, además de la consulta a bases de datos científicas especializadas, como SciELO. En este sentido, el método utilizado se fundamenta en el razonamiento deductivo, partiendo de conceptos generales hacia análisis específicos. Asimismo, se aplicó la investigación bibliográfica para sustentar la problemática planteada en este artículo. El tipo de investigación desarrollada fue de carácter cualitativo.

1 ESTRUCTURA FUNDIARIA BRASILEÑA Y LA APROPIACIÓN ILEGAL DE TIERRAS

Desde el período colonial, la distribución y el uso de la tierra estuvieron marcados por un modelo concentrador que perpetuó desigualdades e influyó directamente en las relaciones sociales y económicas en Brasil, ya que las raíces de dicha concentración pueden rastrearse, en un primer momento, en la organización territorial implementada por la Corona Portuguesa.

De este modo, las capitanías hereditarias fueron instituidas en el siglo XVI como una estrategia de la Corona Portuguesa para promover la ocupación y la explotación económica del territorio brasileño. A través de este sistema se creó el régimen de sesmarias, es decir, vastas extensiones de tierra que eran concedidas a donatarios que detentaban plenos poderes sobre ellas, incluidos los derechos de posesión, administración y transmisión hereditaria. En este sentido, el régimen de sesmarias intensificó aún más la concentración de tierras al distribuir grandes extensiones a pocos beneficiarios bajo el pretexto de estimular la producción agrícola.

Con la independencia de Brasil y la abolición de la esclavitud, la cuestión de la tierra adquirió nuevos matices. En consecuencia, la Ley de Tierras de 1850 fue creada para regular la posesión y la propiedad de la tierra, estableciendo que, a partir de entonces, la tierra solo podría adquirirse mediante compra y venta, y no más por donación u ocupación. Esta medida, que tenía como objetivo formalizar

la propiedad y frenar la apropiación ilegal de tierras, en la práctica dificultó aún más el acceso a la tierra para los exesclavos y para la población más pobre, que no disponía de recursos para adquirirla. Así, la Ley de Tierras de 1850 consolidó el latifundio, la apropiación ilegal de tierras y la concentración de tierras como características estructurales de la sociedad brasileña, impidiendo la formación de una clase de pequeños propietarios rurales y manteniendo la hegemonía de las élites agrarias.

La proclamación de la República y las diversas constituciones posteriores trajeron debates sobre la necesidad de una reforma agraria y la función social de la propiedad; sin embargo, fue solo con el Estatuto de la Tierra, en 1964, que el concepto de función social de la tierra fue formalmente introducido en la legislación brasileña. En este sentido, el Estatuto de la Tierra estableció que la propiedad rural debía cumplir su función social, es decir, ser productiva, respetar la legislación laboral y ambiental y promover el bienestar social. La ley preveía la expropiación de tierras que no cumplieran esta función, con indemnización mediante títulos de la deuda agraria, con fines de reforma agraria.

En 1988, con la promulgación de la Constitución Federal, conocida como la “Constitución Ciudadana”, se reforzó el principio de la función social de la propiedad, elevándolo a la categoría de derecho fundamental y convirtiéndolo en uno de los pilares del orden económico y social. A este respecto, el artículo 186 de la Constitución Federal detalla los requisitos para que la propiedad rural cumpla su función social, incluidos el aprovechamiento racional y adecuado, el uso adecuado de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente, la observancia de las disposiciones que regulan las relaciones laborales y la explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores. De este modo, la expropiación con fines de reforma agraria, basada en el incumplimiento de la función social, se configura como un instrumento destinado a promover la justa distribución de la tierra.

No obstante, la historia de la tierra brasileña está intrínsecamente vinculada a la apropiación ilegal de tierras, práctica que se remonta a los albores de la colonización y que se perpetúa hasta la actualidad, adaptándose a las nuevas realidades tecnológicas. Así, la apropiación ilegal de tierras, antes caracterizada por la falsificación de documentos físicos y la violencia en el campo, ha evolucionado hacia el ámbito digital, utilizando sistemas electrónicos para legitimar de forma ilícita la posesión de tierras. Por lo tanto, esta evolución de la apropiación ilegal, de una práctica rudimentaria a un fraude digital sofisticado, demuestra la persistencia de un problema histórico que se adapta a las nuevas tecnologías para seguir promoviendo la concentración de la tierra y la ilegalidad.

Dando continuidad al desarrollo del concepto de función social de la tierra, inicialmente la noción de propiedad era marcadamente individualista y absoluta, reflejo de las influencias del derecho romano y de las políticas de colonización que privilegiaron la apropiación de vastas extensiones territoriales. Sin embargo, a lo largo de los siglos, esta concepción fue transformándose gradualmente, culminando en la incorporación del principio de la función social como uno de los pilares del ordenamiento jurídico brasileño (Assis, 2008).

De esta manera, el inicio del principio de la función social de la tierra se dio con el Código Civil de 1916 (Ley Federal n.º 3.071), que consolidó la propiedad privada absoluta, en consonancia con el liberalismo jurídico de la época. En consecuencia, el propietario detentaba los derechos de usar, gozar y disponer del bien de forma casi irrestricta; la adquisición de la propiedad se formalizaba mediante la transcripción del título en el registro inmobiliario, la accesión, la usucapión y el derecho hereditario, sin mayores preocupaciones por el impacto social o ambiental del uso de la tierra.

Ante la ausencia de preocupaciones sociales o ambientales, la Constitución Federal de 1934 introdujo la función social de la propiedad en el ordenamiento jurídico brasileño. Este hito representó una ruptura con la visión puramente individualista, al establecer que el ejercicio del derecho de propiedad debía armonizarse con los intereses de la colectividad. En este sentido, la expropiación por parte del Poder Público, regulada posteriormente por el Decreto-Ley n.º 3.365 de 1941, se convirtió en un instrumento para garantizar el cumplimiento de dicha función. Asimismo, la Constitución de 1934 incluyó la usucapión pro labore, valorizando el trabajo como requisito para la adquisición del dominio, concepto que sería profundizado por el Estatuto de la Tierra.

Además, el Estatuto de la Tierra (Ley n.º 4.504/64) consagró la función social de la propiedad rural como principio fundamental del Derecho Agrario, en su artículo 2.º, § 1.º. Posteriormente, la Constitución Federal de 1988 elevó la función social de la propiedad a la categoría de principio fundamental, consolidándola como uno de los pilares del Estado Democrático de Derecho.

La apropiación ilegal de tierras es una práctica antigua en Brasil y, según documentación de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), la denominación deriva de la costumbre de utilizar grillos para envejecer los documentos falsificados de las tierras adquiridas. La apropiación ilegal puede caracterizarse de diversas maneras, como la promoción de la apropiación y explotación de extensas áreas de tierras, generalmente públicas, por particulares o empresas, sin reconocimiento legal mediante compra, donación o concesión por parte del Poder Público, y orientada no solo por intereses privados, sino también por intereses de grupos económicos nacionales e internacionales (Contag, 2021).

Según el jurista Arnaldo Rizzardo, la apropiación ilegal de tierras corresponde a la práctica fraudulenta de adquisición de inmuebles rurales mediante la falsificación de documentos o la simulación de negocios jurídicos, con el fin de legitimar una posesión ilegal. Este fenómeno, de raíces históricas, se vio agravado por la fragilidad del sistema de registro inmobiliario y por la ausencia de una fiscalización fundiaria efectiva (Rizzardo, 2024).

Sin embargo, la apropiación ilegal de tierras no se materializa únicamente mediante documentos falsificados, sino también cuando se basa exclusivamente en la permanencia temporal de la posesión de la tierra. En este sentido, se adopta la clasificación de ocupación indebida de tierras, que abarca todas las ocupaciones no reconocidas por el Estado. Esta distinción resulta relevante para estudios en los que la posesión de la tierra fundamenta los derechos y deberes de las partes involucradas, antecediendo a la cuestión de la legalidad de la documentación (Ipam, 2024).

Las prácticas de devastación de los bosques amazónicos se asocian con frecuencia a la apropiación ilegal de tierras, actividad orientada al beneficio personal mediante la falsificación de información para la obtención de propiedades legales. Durante la conformación del Estado brasileño, la apropiación ilegal constituyó un problema grave que condujo a la creación de normas como el Decreto n.º 9.760/46. En regiones como Pará, Rondônia, Acre y Mato Grosso, ricas en recursos naturales, se observa una marcada concentración de tierras en manos de empresas y de unos pocos propietarios rurales, lo que genera violencia y deforestación desordenada, caracterizando al Estado brasileño como omiso. Según el coordinador Rodrigo Jorge, del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), en 2023 cerca del 20 % de la Amazonía fue devastada, incluidas áreas protegidas y tierras indígenas (Agencia Senado, 2023).

Evidentemente, la apropiación ilegal de tierras constituye un acto ilícito que provoca graves problemas en determinadas localidades y favorece la ocupación ilegal de áreas públicas, configurando una cuestión social cuya solución depende de políticas gubernamentales orientadas a la resolución de conflictos por la tierra. Desde esta perspectiva, el Estatuto de la Tierra se presenta como un instrumento idóneo para sancionar a los responsables y regularizar la propiedad, tanto de grandes empresas como de agricultores familiares. La apropiación ilegal combina la falsificación de documentos con la apropiación indebida e ilegal de tierras de terceros, especialmente en áreas rurales (UOL, 2023).

Las actividades ilegales de apropiación de tierras han ocasionado diversos daños sociales en los lugares donde se desarrollan, tales como la violación de los derechos de las comunidades locales, el desplazamiento de familias tradicionales, el irrespeto a las áreas públicas y la imposibilidad de acceso de la población a las zonas deforestadas.

Además, el jurista Nelson Malzoni destaca que la apropiación ilegal de tierras no debe entenderse únicamente como un fraude documental, sino como un mecanismo de perpetuación de las desigualdades sociales en el campo, en la medida en que impide la democratización del acceso a la tierra. De este modo, la apropiación ilegal no solo afecta el derecho de propiedad, sino que también compromete el desarrollo agrario y la pacificación social (Malzoni, 2025).

La apropiación ilegal de tierras, aun inserta en un contexto cultural e histórico de ocupación de grandes extensiones rurales, no puede ser considerada actualmente una práctica socialmente aceptable, ya que genera graves daños a la naturaleza, a las personas que habitan en áreas rurales y, en particular, en las regiones de mayor violencia y pobreza de Brasil. Si bien la legislación brasileña permite determinadas actuaciones en áreas rurales, la función social de la tierra debe ser capaz de impedir aquellas prácticas que generan riqueza únicamente para un individuo en detrimento de una gran masa de personas que también necesitan usufructuar la tierra (Transparencia Internacional, 2021).

La responsabilidad social de las organizaciones empresariales y de la propia sociedad resulta fundamental en el proceso de combate y erradicación de la apropiación ilegal de tierras en el país, de modo que esta no puede concebirse únicamente como una cuestión gubernamental. Sin una fiscalización efectiva y sin la movilización social, los efectos de la apropiación ilegal continuarán manifestándose como graves problemas sociales y ambientales, no solo en las regiones de Brasil que aún disponen de grandes áreas rurales, sino en todo el territorio nacional (Transparencia Internacional, 2021).

2 APROPIACIÓN DIGITAL DE TIERRAS

Como se ha señalado anteriormente, la apropiación ilegal de tierras ha consistido históricamente en la usurpación de terrenos, muchas veces mediante la falsificación de documentos y el uso de la violencia. En este sentido, el término remite a la práctica de envejecer documentos falsos en cajas con grillos para conferirles una apariencia de autenticidad. En la actualidad, esta práctica ha evolucionado hacia el ámbito digital, aprovechándose de las vulnerabilidades y de la falta de fiscalización en los sistemas electrónicos de registro y catastro de tierras. De este modo, la apropiación digital de tierras se manifiesta, por ejemplo, a través del uso indebido del Registro Ambiental Rural (CAR), un sistema que permite que el propio individuo declare datos con el fin de mapear información ambiental de los inmuebles rurales. En virtud de ello, los usurpadores insertan datos falsos en el CAR, registrando ilegalmente vastas extensiones de tierra, incluidas tierras públicas

e indígenas, como si fueran propiedades privadas. Aunque el registro en el CAR no confiere el derecho de propiedad, genera un documento oficial que puede ser utilizado para simular la posesión y, de ese modo, obtener financiamiento e incluso justificar la deforestación y la explotación económica ilegal (Ciencia Hoy, 2023).

Por esta razón, esta nueva modalidad de apropiación ilegal resulta particularmente peligrosa debido a su rapidez y alcance, dado que la facilidad de acceso y manipulación de datos en plataformas digitales permite que grandes extensiones de tierra sean “apropiadas” en un corto período de tiempo, dificultando su identificación y represión por parte de los órganos de fiscalización. Además, la demora en el análisis y validación de los registros, sumada a la complejidad de la legislación de tierras, crea un entorno propicio para la proliferación de estos fraudes, con graves consecuencias ambientales, sociales y económicas, especialmente en la Amazonía (Estadão, 2023).

La proliferación de estas prácticas fraudulentas, en cuanto actividad delictiva, culmina en la apropiación irregular de áreas forestales, promoviendo la deforestación, la destrucción de los ecosistemas y la violencia contra las comunidades tradicionales. De esta manera, el encubrimiento de transacciones ilegales y la creación de documentación falsa mediante el uso del blockchain impulsan la apropiación irregular de tierras (Estadão, 2023).

La tecnología *blockchain* es conocida por su capacidad de crear registros seguros e inmutables, a través de una cadena de bloques de datos cifrados que resultan complejos de alterar. Desde esta perspectiva, el *blockchain* debería ser una herramienta destinada a garantizar la seguridad de transacciones legítimas; sin embargo, en el contexto de la apropiación digital de tierras se utiliza como un “registro paralelo” en el mundo virtual. Así, los delincuentes emplean esta tecnología para registrar de forma fraudulenta la posesión de tierras, creando un historial de transacciones que, a primera vista, parece legítimo (Figueiredo, 2020).

Por consiguiente, la asociación entre la apropiación ilegal de tierras y el uso del *blockchain* plantea un problema complejo para las autoridades, ya que la inmutabilidad de los registros impide la eliminación de datos falsos y no permite la anulación de las transacciones, aun cuando la fraude sea descubierta. Asimismo, la ausencia de una regulación específica para las transacciones de tierras realizadas mediante *blockchain* permite que los delincuentes actúen en una zona gris, en la que la legislación vigente no logra intervenir de manera eficaz (Figueiredo, 2020).

Por lo tanto, el *blockchain* posee el potencial de ser una herramienta orientada al bien común; sin embargo, ha sido manipulado para otorgar una falsa apariencia de legalidad a transacciones delictivas, lo que torna aún más desafiantes las tareas de rastreo y fiscalización (Figueiredo, 2020).

3 DESAFÍOS JURÍDICOS EN EL COMBATE A LA APROPIACIÓN DIGITAL DE TIERRAS

A pesar de los avances legislativos, la apropiación ilegal de tierras ha permanecido como una práctica persistente en la historia de la tierra brasileña, adaptándose y evolucionando conforme a las nuevas realidades. La práctica de la apropiación ilegal, antes caracterizada por la falsificación de documentos físicos y la violencia en el ámbito rural, ha evolucionado hacia la esfera digital, utilizando sistemas electrónicos para legitimar de forma ilícita la posesión de tierras. Esta transición representa un desafío aún mayor para las autoridades, ya que los fraudes se vuelven más difíciles de rastrear y combatir, exigiendo nuevas herramientas y estrategias de fiscalización e investigación. La globalización y la interconexión de datos también facilitan la actuación de grupos criminales organizados, que operan en múltiples frentes para legitimar sus posesiones ilegales.

La emergencia de la denominada “apropiación digital de tierras” constituye una nueva y sofisticada amenaza para la seguridad jurídica y la gobernanza de la tierra. Mediante el uso de herramientas digitales, como el Registro Ambiental Rural (CAR) y datos geospaciales, los delincuentes logran falsificar registros y apropiarse ilegalmente de vastas extensiones de tierras públicas, unidades de conservación y territorios de comunidades tradicionales. Esta práctica no solo vulnera el derecho de propiedad legítimo, sino que también intensifica los conflictos agrarios, impulsa la deforestación y la degradación ambiental, y perpetúa la exclusión social en el medio rural. La facilidad de manipulación de datos en entornos digitales, la complejidad de los sistemas y la falta de una fiscalización adecuada crean un terreno fértil para la actuación de los usurpadores digitales, quienes se aprovechan de la lentitud y de la burocracia de los sistemas tradicionales para consolidar sus fraudes, muchas veces con la connivencia de agentes públicos corruptos. La falta de interoperabilidad entre los distintos catastros y sistemas de registro también dificulta la identificación de fraudes y la actuación de los órganos de control.

La actuación del Poder Judicial es multifacética; es decir, en lo que respecta a la función jurisdiccional, le corresponde juzgar las acciones judiciales que involucran conflictos por la tierra, aplicando el derecho a las situaciones concretas. Ello incluye las acciones posesorias, que constituyen instrumentos cruciales para la garantía de la posesión colectiva de pueblos y comunidades tradicionales, frecuentemente víctimas de la apropiación ilegal de tierras. No obstante, el bajo índice de condenas en casos de apropiación ilegal en la Amazonía (apenas un 7 %) revela la dificultad de probar el delito y la impunidad que muchas veces prevalece, desalentando la denuncia y la efectividad de la justicia (Climate Policy Initiative, 2023).

En el ámbito administrativo, el Poder Judicial, a través de sus corregidurías, tiene la competencia de fiscalizar y controlar las actividades de los registros de la propiedad inmueble. Dicha fiscalización resulta fundamental para garantizar la legalidad y la seguridad de las transacciones y de los documentos jurídicos. En este sentido, la emisión de orientaciones, la realización de inspecciones y la regulación de las prácticas registrales constituyen mecanismos relevantes para inhibir la participación, consciente o inconsciente, de agentes registrales en esquemas de apropiación digital de tierras (Climate Policy Initiative, 2023).

Según el jurista Fernando Pereira Sodero, figura central del Derecho Agrario brasileño, reconocido por su participación en la elaboración del Estatuto de la Tierra (Ley n.º 4.504/64) y por su profundo análisis de la función social de la propiedad, el régimen jurídico de la tierra se fundamenta en la doctrina de la función social de la propiedad, conforme a la cual el derecho de propiedad no es absoluto, sino que debe atender a los intereses de la colectividad, a la producción de alimentos y a la preservación ambiental.

En este sentido, el Estatuto de la Tierra (Ley n.º 4.504, de 30 de noviembre de 1964) constituye el principal marco legal de la política agraria brasileña. Desde esta perspectiva, su objetivo primordial es promover la reforma agraria y el desarrollo rural sostenible, buscando la justa distribución de la tierra y el cumplimiento de su función social. De este modo, uno de los pilares del Estatuto es el principio de la función social de la propiedad, que condiciona el derecho de propiedad a su uso productivo y al cumplimiento de criterios sociales y ambientales. Así, la propiedad debe favorecer el bienestar de propietarios y trabajadores, mantener niveles satisfactorios de productividad, asegurar la conservación de los recursos naturales y respetar las relaciones laborales. El incumplimiento de la función social puede dar lugar a la expropiación con fines de reforma agraria, llevada a cabo por el INCRA.

En el contexto de la apropiación digital de tierras, el Estatuto de la Tierra enfrenta desafíos significativos, dado que la apropiación ilegal de tierras, facilitada por medios digitales, subvierte los objetivos de la reforma agraria y de la regularización de las tierras. La ausencia de un sistema registral sólido e integrado, capaz de validar la autenticidad de los datos y de prevenir fraudes en tiempo real, debilita la aplicación de las normas del Estatuto. La apropiación digital de tierras, al crear una falsa legitimidad sobre áreas indebidamente ocupadas, dificulta la identificación de los verdaderos propietarios y la efectividad de las políticas de regularización de las tierras. Ello representa una violación directa del principio de la función social, ya que la apropiación ilegal de tierras impide el cumplimiento de este principio inherente a la propiedad rural, generando conflictos y desequilibrios sociales y ambientales.

4 ANÁLISIS JURÍDICO

El análisis de la apropiación irregular de tierras y, en especial, de la apropiación digital de tierras, debe realizarse a la luz del ordenamiento jurídico brasileño, que consagra la función social de la propiedad como principio estructurante del orden económico y social. El artículo 5.º, inciso XXIII, de la Constitución Federal de 1988 establece que “la propiedad cumplirá su función social”, principio complementado por el artículo 186 de la CRFB/88, que fija cuatro requisitos esenciales: el aprovechamiento racional y adecuado; el uso adecuado de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente; la observancia de las normas laborales; y la explotación que favorezca el bienestar de propietarios y trabajadores. De este modo, la función social no constituye un mero adorno jurídico, sino una condición de validez del propio derecho de propiedad.

En el ámbito infraconstitucional, el Estatuto de la Tierra (Ley n.º 4.504/1964) refuerza esta directriz al condicionar la legitimidad de la propiedad rural al cumplimiento de su función social, definiendo la tierra como un bien de interés colectivo, destinado a la promoción de la justicia social y del desarrollo sostenible. Como destaca Rizzardo (2024), la apropiación ilegal de tierras representa un fraude que se opone frontalmente a la función social, ya que busca legitimar una posesión irregular mediante la falsificación de documentos o la simulación de negocios jurídicos. La evolución de esta práctica hacia el ámbito digital, mediante la manipulación de registros como el CAR (Registro Ambiental Rural), no hizo más que sofisticar la misma lógica histórica de exclusión y concentración de tierras.

Desde la óptica del Derecho Agrario, entendido como una rama autónoma del derecho que regula las relaciones entre el ser humano y la tierra, con énfasis en la justicia social, la producción de alimentos y la preservación ambiental, sus principios fundamentales resultan esenciales para comprender y combatir la apropiación irregular de tierras. Así, el principio de la función social de la propiedad constituye el pilar del Derecho Agrario, al subordinar el derecho individual de propiedad a los intereses colectivos, exigiendo que la tierra sea productiva, respete el medio ambiente y las relaciones laborales, y promueva el bienestar social. Desde esta perspectiva, la apropiación irregular de tierras vulnera directamente dicho principio, ya que la posesión ilegítima impide el cumplimiento de los requisitos sociales de la propiedad. En efecto, la apropiación ilegal desvirtúa la finalidad de la propiedad, transformándola en un instrumento de especulación y acumulación ilícita, en detrimento de su función social y ambiental. Así, la tierra, en lugar de cumplir su función de generar alimentos y promover el desarrollo, se convierte en un activo para la explotación ilegal, con graves consecuencias para la sociedad y el medio ambiente. Por ello, la efectividad de este principio exige

la expropiación de tierras improductivas y su destinación a la reforma agraria, garantizando el acceso a la tierra a quienes efectivamente la producen y contribuyendo a la reducción de las desigualdades sociales en el medio rural.

El principio de la justicia social persigue la distribución equitativa de la tierra y la garantía de condiciones dignas de vida y trabajo en el campo. La apropiación ilegal de tierras, al concentrarlas en manos de unos pocos mediante medios ilícitos, agrava la desigualdad social e impide la realización de la justicia social en el ámbito rural. En la medida en que contribuye a la exclusión social, al éxodo rural y a la precarización de las condiciones de vida de las comunidades tradicionales y de los pequeños agricultores, la apropiación ilegal expulsa a estas poblaciones de sus tierras o les impide acceder a ellas. Por ello, la reforma agraria constituye un instrumento fundamental para promover la justicia social en el campo y combatir la concentración de las tierras, garantizando el acceso a la tierra a quienes la necesitan. Asimismo, la creación de políticas públicas que incentiven la agricultura familiar y la producción de alimentos saludables contribuye de manera decisiva a la justicia social rural.

El principio agrario de la preservación ambiental reconoce la importancia de la conservación de los recursos naturales y de la sostenibilidad. En este sentido, la apropiación ilegal de tierras, especialmente en zonas de frontera agrícola como la Amazonía, se asocia con frecuencia al desmonte ilegal y a la degradación ambiental, contrariando dicho principio. En 2023, cerca del 20 % de la Amazonía fue devastada, incluidas áreas protegidas y tierras indígenas, lo que evidencia la gravedad del problema. La destrucción de ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y la emisión de gases de efecto invernadero constituyen consecuencias directas de la apropiación ilegal y de la explotación ilícita de la tierra, con impactos globales sobre el clima y la calidad de vida. Por lo tanto, la protección del medio ambiente es un deber de todos, y la apropiación ilegal representa una grave violación de ese deber, exigiendo una actuación rigurosa de los órganos de fiscalización y la concienciación de la sociedad sobre la importancia de la conservación ambiental. En este contexto, la apropiación digital de tierras compromete los derechos fundamentales vinculados al medio ambiente ecológicamente equilibrado (artículo 225 de la Constitución Federal), ya que el avance de la apropiación sobre tierras públicas y áreas de preservación provoca desmonte ilegal y degradación ambiental, convirtiendo el fraude de los registros de tierras también en una cuestión de derecho ambiental agrario. Así, la función social de la tierra debe interpretarse conjuntamente con la función ambiental, a fin de garantizar la sostenibilidad del territorio y la protección de las generaciones presentes y futuras.

El Código Civil brasileño establece las bases del derecho privado, incluidas las normas relativas a la propiedad, la posesión y los derechos reales. Sus disposiciones son fundamentales para

el análisis de la apropiación digital de tierras, ya que definen lo que se reconoce legalmente como propiedad y posesión, así como las consecuencias de su adquisición por medios ilícitos. En este sentido, el artículo 1.228 define la propiedad como el derecho de usar, gozar, disponer y reivindicar el bien; sin embargo, este derecho no es absoluto y debe ejercerse en consonancia con sus finalidades económicas y sociales. De este modo, la posesión (artículos 1.196 y ss.) constituye el ejercicio de hecho de los poderes inherentes a la propiedad, y la apropiación digital de tierras, al valerse de fraudes en los registros, configura una posesión injusta y de mala fe. En consecuencia, los derechos reales (artículo 1.225) y la adquisición de la propiedad inmueble, que se perfecciona con el registro del título traslativo en el Registro de la Propiedad Inmueble (artículo 1.245), se ven directamente afectados por la apropiación digital, que busca burlar dicho sistema. Además, al implicar fraude y causar daños, la apropiación digital de tierras puede generar responsabilidad civil para los involucrados, conforme a los artículos 186 y 927 del Código Civil.

En cuanto al Código Penal brasileño, existen diversos tipos penales aplicables al combate de la apropiación ilegal de tierras y sus ramificaciones. La apropiación ilegal, en esencia, constituye una actividad delictiva que se manifiesta a través de una serie de conductas ilícitas, muchas de ellas tipificadas en el Código Penal. Su práctica involucra una compleja red de actores y acciones, que van desde la falsificación de documentos hasta la violencia contra los ocupantes legítimos. En este sentido, uno de los delitos más comunes tanto en la apropiación tradicional como en la digital es la falsificación de documentos públicos (artículo 297 del Código Penal), dada la necesidad de crear una apariencia de legalidad para la posesión ilegítima. Certificados, matrículas inmobiliarias, registros notariales y otros documentos públicos son blancos frecuentes de falsificación, lo que dificulta la identificación del fraude y exige la modernización de los sistemas de registro, con la implementación de tecnologías que garanticen la autenticidad e inviolabilidad de los documentos.

Asimismo, la apropiación ilegal puede encuadrarse en el delito de falsificación de documento privado (artículo 298 del Código Penal), ya que contratos de compraventa, poderes y otros instrumentos privados pueden ser falsificados para simular transacciones legítimas, engañando a terceros de buena fe y dificultando la comprobación de la ilegalidad. Ello exige un análisis minucioso de la documentación y la verificación de la autenticidad de las firmas, muchas veces con el auxilio de pericias grafotécnicas. Finalmente, también se configura el delito de falsedad ideológica (artículo 299 del Código Penal), consistente en omitir, en documento público o privado, una declaración que debía constar en él, o insertar o hacer insertar una declaración falsa o distinta de la que debía escribirse, con el fin de perjudicar un derecho, crear una obligación o alterar la verdad sobre un hecho jurídicamente relevante. Este delito es frecuentemente utilizado en la apropiación digital de tierras,

cuando se manipulan datos en sistemas electrónicos, como el CAR, para crear una falsa realidad registral, alterando información sobre la titularidad, los límites o las características de la propiedad. La dificultad para rastrear el origen de estos datos falsos torna la investigación y la sanción aún más complejas, exigiendo la cooperación entre los órganos de fiscalización y el uso de herramientas de análisis de datos.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la actuación del Estado es esencial para garantizar la correcta destinación de las tierras y combatir la apropiación indebida, que a menudo ocurre en áreas de elevado valor ambiental o estratégico, como bosques y fuentes hídricas, comprometiendo el patrimonio público y el medio ambiente. En este sentido, la apropiación ilegal de tierras públicas constituye un problema grave, ya que implica la usurpación de bienes estatales, siendo fundamental la aplicación de la Ley n.º 6.383/76 para regular el proceso de discriminación de tierras. La falta de fiscalización y la lentitud de los procedimientos de discriminación y recaudación de estas tierras contribuyen a la proliferación de la apropiación ilegal, especialmente en regiones remotas y de difícil acceso, como la Amazonía, donde la fiscalización es más precaria y la actuación de los usurpadores se ve facilitada por la ausencia del Estado. La celeridad en los procesos de regularización fundiaria y la destinación de estas tierras a asentamientos de reforma agraria o unidades de conservación constituyen medidas esenciales para combatir la apropiación ilegal de tierras públicas, garantizando la protección del patrimonio estatal y el uso sostenible de los recursos naturales.

Asimismo, el conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales destinadas a la regularización de asentamientos irregulares y a la titulación de sus ocupantes —como la Ley n.º 13.465/2017 (Ley de Regularización Fundiaria Urbana – Reurb) y otras normas conexas— busca simplificar y agilizar dichos procesos, aunque también debe ser lo suficientemente robusto para evitar que tales instrumentos sean utilizados para legitimar la apropiación ilegal. La lentitud de los procedimientos de regularización y la dificultad del Estado para fiscalizar y reprimir estas conductas contribuyen a la perpetuación de la apropiación irregular.

Desde un punto de vista práctico, se observa un déficit normativo e institucional en el enfrentamiento de la apropiación digital de tierras. Aunque existen mecanismos jurídicos de represión, como los tipos penales de falsificación de documento público (artículo 297 del Código Penal) y falsedad ideológica (artículo 299 del Código Penal), tales disposiciones resultan insuficientes frente a la complejidad del fraude electrónico. Lo mismo ocurre con las acciones civiles de usucapión, posesorias o discriminatorias, que, si bien son adecuadas en casos tradicionales de apropiación ilegal, se revelan lentas y poco eficaces ante la rapidez de las manipulaciones digitales.

Otro punto crítico reside en la ausencia de una regulación específica para los registros digitales y el uso del *blockchain* aplicado a la administración fundiaria, ya que el ordenamiento jurídico brasileño aún no ha integrado normativamente estas tecnologías al sistema registral, dejando espacio para que los delincuentes utilicen la propia inmutabilidad del *blockchain* como un “registro paralelo” para conferir apariencia de legalidad a los fraudes.

De este modo, el análisis jurídico demuestra que el combate a la apropiación digital de tierras exige más que la mera aplicación de las normas existentes. Se hace necesaria una modernización legislativa capaz de prever la validez de los registros electrónicos, establecer reglas de interoperabilidad entre los catastros digitales y los registros tradicionales, y definir responsabilidades técnicas y jurídicas para las transacciones fundiarias electrónicas. Asimismo, el uso de la inteligencia artificial en el cruce de bases de datos puede constituir una herramienta relevante para la prevención de fraudes y la promoción de la transparencia.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Ante todo, lo expuesto, se comprende que la función social de la propiedad rural, un principio fundamental del ordenamiento jurídico brasileño, ha sido constantemente desafiada por nuevas realidades y tecnologías. La grilagem digital de tierras emerge como uno de los obstáculos más inminentes para su efectivización, al utilizar herramientas digitales para defraudar registros y apropiarse ilegalmente de vastas extensiones de tierras, con graves consecuencias ambientales, sociales y económicas. Sin embargo, la misma tecnología que sirve de base para estas nuevas formas de ilegalidad, el *blockchain*, se presenta como una solución prometedora para fortalecer la seguridad jurídica y la transparencia en la regularización fundiaria rural. En este sentido, la grilagem digital ha revelado la manera en que los acaparadores de tierras se aprovechan de las vulnerabilidades de los sistemas actuales para apropiarse ilegalmente de tierras, lo que, en consecuencia, genera profundos impactos jurídicos y sociales.

En este contexto, el análisis de la legislación brasileña evidenció que, aunque existen herramientas legales para combatir la grilagem y promover la regularización fundiaria, estas resultan insuficientes para enfrentar la sofisticación de la grilagem digital y para integrar plenamente las innovaciones del *blockchain*. La lentitud judicial, la falta de capacitación y la ausencia de una regulación específica para los registros en *blockchain* constituyen vacíos que necesitan ser subsanados.

Por ello, la modernización legislativa y reglamentaria es imperativa, mediante la creación de leyes específicas que reconozcan la validez de los registros en *blockchain*, regulen la operación registral, definan responsabilidades y garanticen la protección de datos. En el ámbito técnico y operativo, el desarrollo de una plataforma nacional de registro fundiario en *blockchain*, con la estandarización de datos geoespaciales, son medidas esenciales. Por último, los aspectos sociales, como la participación social, la educación, el combate a la exclusión digital y el fortalecimiento de políticas públicas fundiarias efectivas, son cruciales para garantizar que la tecnología sirva como herramienta de justicia social y de desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- ASSIS, Luiz. **A Evolução Do Direito De Propriedade Ao Longo Dos Textos Constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. V.103. Disponível em: <https://share.google/Ud7L4Y7kUHYdTLJyf>. Acesso em 07 de setembro de 2025.
- BAPTISTA, Alfredo. A Função Social da Propriedade como veículo capaz de democratizar o acesso à terra: breve histórico, fundamentações filosóficas e doutrinárias sobre o instituto jurídico-legal da Função Social da Propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 2024.
- BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. 2005.89f. Rio de Janeiro 2005. Curso de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/54s4tSXRLqzF3KgB7qRTWdg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 8 de setembro de 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 5 de outubro de 1988.
- CÁRCAMO, Anna, COZENDEY, Gabriel e LOPES, Cristina. Climate Policy Initiative. **Combate à Grilagem de Terras na Amazônia: O Papel do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/combate-a-grilagem-de-terras-na-amazonia-o-papel-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 07 de setembro de 2025.
- CIÊNCIA HOJE. **As novas faces da grilagem no Brasil**. Disponível em: [As novas faces da grilagem no Brasil - Ciência Hoje](#). Acesso em: 8 de setembro de 2025.
- CONTAG. **A grilagem de terras no Brasil é estrutural e histórica: seminário evidencia a disputa pelos territórios, o aumento da violência e a atuação do mercado nesse processo**. Brasília, 25 de outubro de 2021. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/a-grilagem-de-terras-no-brasil-e-estrutural-e-historica--seminario-evidencia-a-disputa-pelos-territorios--o-aumento-da-violencia-e-a-atuacao-do-mercado-nesse-processo-20211025>. Acesso em 08 de setembro de 2025.
- BRASIL. Lei nº4.504. Estatuto da Terra, que estabelece as normas para uso, ocupação e as relações fundiárias no Brasil. **Diário Oficial da União**. DF. 30 de novembro de 1964.

FIGUEIREDO, F. L. **Artigo Inteligência em campo**. 15 de Outubro 2020. Disponível em: <https://portalmaquinasagricolas.com.br/inteligencia-em-campo/>. Acessado em: 5 de setembro de 2025.

GOES, Gabriel. **Blockchain e Inteligência Artificial: Quais os usos de caso?** Barueri, 10 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.mb.com.br/economia-digital/tecnologia/blockchain-e-inteligencia-artificial/>. Acesso em 17 de setembro de 2025.

UOL. **Grilagem digital: metade de área indígena no PA foi registrada em nome de engenheiro**, Brasília, 01 de abril de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/04/01/grilagem-digital-metade-de-area-indigena-no-pa-foi-registrada-em-nome-de-engenheiro.htm>. Acesso em 17 de setembro de 2025.

IPAM, **O que é grilagem de terras e como combater esse crime na Amazônia**, Belém, 07 de março de 2024. Disponível em: <https://ipam.org.br/grilagem/#>. Acesso em 12 de setembro de 2025.

JUSBRASIL. **O Desenvolvimento Histórico do Direito da Propriedade e uma Crítica sobre a Função Social da Propriedade Rural no Brasil**. Disponível em: [O desenvolvimento histórico do direito da propriedade e uma crítica sobre a função social da propriedade rural no brasil | Jusbrasil](#). Acesso em: 07 de setembro de 2025.

MALZONI, Nelson. **Teoria e prática do direito agrário**. 1. ed. São Paulo: Rumo Jurídico, 2025

PIMENTA, Paula. **Amazônia Sofre Com A Devastação E Extrema Alteração Climática. Senado Federal**, Brasília, 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/10/amazonia-sofre-com-devastacao-eextremaalteracaoclimatica#:~:text=Apesar%20de%20ser%20o%20ecossistema,sem%20volta%20para%20a%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 09 de setembro de 2025.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do Agronegócio**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Qual a relação que a grilagem de terras tem com a corrupção?**, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>. Acesso em 08 de setembro de 2025.

VALFRÉ, Vinícius. **Grilagem Digital: Grileiros Fraudam Documentos Virtuais Para Roubar Terras Indígenas Na Amazônia**, São Paulo, 31 de março de 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/grilagem-digital-grileiros-fraudam-documentos-virtuais-pararoubarterrasindigenasnaamazonia/?srsltid=AfmBOopJZFo5i6lcIWVWRDVMf438IwES069DVhCX-CK6L8OMQ7cheo1V>. Acesso em: 17 de setembro de 2025.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

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

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



EL DESTINO DE LOS BIENES INMUEBLES PÚBLICOS PARA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES

A DESTINAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS PARA OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

THE ALLOCATION OF PUBLIC REAL ESTATE FOR TRADITIONAL PEOPLES AND COMMUNITIES

MARIA TEREZA QUEIROZ CARVALHO¹

RESUMEN

La administración pública ha sido provocada sobre la necesidad de destinar bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con la intención de regularizar el uso y la ocupación de esos espacios. Frente a esto, sigue en curso la publicación de normas que tratan esta demanda social, aunque no sean mencionadas en doctrinas mayoritarias del derecho administrativo. Este hecho hace que la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos sea una alternativa ante la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo puede actuar la administración pública ante esta demanda social. Así, este artículo presenta el resultado de una investigación bibliográfica y documental, que utilizó fuentes primarias y secundarias para analizar las formas de destino de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales. El objetivo es explicar qué trámites realiza la administración pública federal y contribuir con la actualización del abordaje sobre este tema, sobre todo en el derecho administrativo. Importa resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico (territorio tradicional) hasta su formalización ante la administración pública. Por tanto, frente a la dinámica entre sociedad y naturaleza, explica cómo es posible articular demanda social y mecanismos administrativos de regularización agraria.

Palabras clave: Administración Pública Federal. Espacio Geográfico. Gestión de Bienes Inmuebles Públicos. Regularización Agraria. Uso y Ocupación Tradicional.

Cómo citar este artículo:

CARVALHO, Maria
Tereza Queiroz.
El destino de los bienes
inmuebles públicos para
los pueblos y
comunidades
tradicionales.
**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS**,
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 160-180.

Fecha de presentación:
24/08/2025

Fecha de aprobación:
01/12/2025

¹ Consultora jurídica con experiencia profesional en órganos públicos y en el tercer sector. Doctoranda en Desarrollo Social en la Universidad Estatal de Montes Claros – Unimontes. Máster en Derecho por la Universidad Federal de Ouro Preto – UFOP. E-mail de contato: mariatereza.mg.adv@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/1504972703859651>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4684-9862>.



RESUMO

A administração pública tem sido provocada sobre a necessidade de destinar bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais, no intuito de regularizar o uso e a ocupação desses espaços. Diante disso, continua em curso a publicação de normas que tratam dessa demanda social, em que pese elas não serem mencionadas em doutrinas majoritárias do direito administrativo. Esse fato faz com que a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos seja uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social. Assim, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utilizou fontes primárias e secundárias para analisar as formas de destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais. O objetivo é explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal, e contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no direito administrativo. Importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico (território tradicional) para sua formalização perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, explica como é possível articular demanda social e mecanismos administrativos de regularização fundiária.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Espaço Geográfico. Gestão de Bens Imóveis Públicos. Regularização Fundiária. Uso e Ocupação Tradicional.

ABSTRACT

Public administration has been instigated regarding the need to allocate public real estate to traditional peoples and communities, in order to regularize the use and occupation of these spaces. Considering this, the promulgation of standards addressing this social demand is ongoing, although they are not mentioned in mainstream administrative law doctrines. This situation makes the search for information on the performance of public agencies an important alternative amid the scarcity of legal studies explaining how public administration can act in response to this social demand. This article presents the outcome of bibliographic and documentary research, using primary and secondary sources to analyze the methods of allocating public real estate to traditional peoples and communities. The main objective is to explain the procedures carried out by the federal public administration and contribute to updating the approach to this subject, especially in administrative law. It is important to highlight that the research starts from the production of geographic space (traditional territory) to its formalization before public administration. Therefore, given the dynamic between society and nature, it explains how it is possible to articulate social demand and administrative mechanisms for land regularization.

Keywords: Federal Public Administration. Geographic Space. Land Regularization. Management of Public Real Estate. Traditional Use and Occupation.

INTRODUCCIÓN

El avance en la publicación de normas sobre la destinación de bienes inmuebles públicos a los pueblos y comunidades tradicionales (PCTs) no ha sido acompañado por las doctrinas del derecho administrativo, a pesar de la existencia de cientos de procesos administrativos instaurados por órganos

públicos. Ante ello, la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos se presenta como una alternativa frente a la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo la administración pública puede actuar ante esta demanda social.

Aunque los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales cuentan con amparo constitucional y se encuentran previstos en el Decreto Federal n.º 6.040, de 2007², al tratarse de la gestión de bienes inmuebles públicos, las doctrinas mayoritarias no suelen mencionar la destinación de dichos bienes a estos grupos sociales. Por regla general, los ejemplos de demandas sociales presentados son los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la expropiación con fines de interés social y la regularización fundiaria urbana.

Ante ello, la investigación buscó identificar normas sobre la destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales y, a partir de ellas, explicar cuáles son los trámites realizados por la administración pública. Dicho esto, la investigación se centró en analizar las experiencias de órganos públicos federales, considerando que la administración pública actúa en diversos ámbitos y que el nivel federal termina por orientar a los demás.

Así, inicialmente se realizó un relevamiento de normas en el Portal de la Legislación, vinculado al sitio oficial de la Presidencia de la República, y, posteriormente, en el acervo legislativo del sitio oficial de la Cámara de los Diputados. A partir de las normas encontradas fue necesario realizar otros relevamientos, esta vez en las bases de datos de los órganos públicos mencionados en las normas identificadas inicialmente: la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio).

Para sustentar el análisis de las normas, se utilizaron como marco teórico tanto doctrinas del derecho administrativo y del derecho civil, como investigaciones que abordan los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales. Por lo tanto, la investigación tiene un carácter multidisciplinario, ya sea en razón de las lagunas existentes en la doctrina jurídica, ya sea por la necesidad imperativa de articular diversos campos del conocimiento para posibilitar la comprensión del tema.

En este sentido, es importante resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico, en este caso, el territorio tradicional, para su formalización ante la administración pública. Por lo tanto, frente a lo que plantea la dinámica entre sociedad y naturaleza, se cuestiona cómo es posible articular la demanda social y los mecanismos administrativos de regularización fundiaria.

² Instituye la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT).

Los pueblos y comunidades tradicionales son considerados en el presente artículo con la misma amplitud prevista en el Decreto Federal n.º 6.040, de 2007³. Es decir, no se abordarán los derechos territoriales de uno u otro grupo social específico, pues, además de ser diversos, no existe un listado taxativo que defina cuáles grupos sociales son tradicionales.

Cabe destacar que, hasta la redacción del presente artículo, no se había publicado la reglamentación del Decreto Federal n.º 6.040, de 2007, en lo que respecta a los procedimientos administrativos específicos para la regularización fundiaria de los territorios tradicionales. Tal pendencia contribuye a la invisibilidad de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales y a la incertidumbre respecto de los caminos administrativos que pueden ser seguidos.

En la primera sección del artículo se discute cómo la destinación de los bienes inmuebles públicos es fundamental para la gestión estatal, al equilibrar intereses económicos, sociales y culturales. En este sentido, se destaca la necesidad de la regularización fundiaria y los desafíos enfrentados por la administración pública para gestionar un patrimonio vasto y complejo.

A continuación, en la segunda sección del artículo, se muestra que la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) han desarrollado instrumentos jurídico-administrativos para regularizar el uso y la ocupación de inmuebles públicos por pueblos y comunidades tradicionales. No obstante, persisten conflictos debido a la superposición de categorías fundiarias, a la fragilidad de algunos instrumentos y a la tendencia a priorizar la titulación individual en detrimento de la colectiva, lo que compromete los derechos territoriales reivindicados por estos grupos sociales.

1 LA DESTINACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PÚBLICOS COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN

Los bienes públicos son aquellos que pertenecen a alguno de los entes federativos (Unión, Estados, Distrito Federal o Municipios), a sus autarquías o a sus fundaciones públicas. Así, al integrar el dominio público, estos bienes pueden ser utilizados por la administración pública para diversas finalidades, observándose su clasificación⁴. Existen también bienes naturales que, por determinación

³ “Pueblos y Comunidades Tradicionales: grupos culturalmente diferenciados que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición” (art. 3.º del Decreto Federal n.º 6.040/2007).

⁴ “La utilización de los bienes públicos por los particulares, como es natural, depende del tipo de bien (bien de uso común, de uso especial y dominial), pero se plantea en relación con cuáles de estas categorías. Así, deben distinguirse las modalidades de uso, según se trate de un bien de una u otra tipología” (Mello, 2023, p. 822).

constitucional, pertenecen indudablemente a la Unión, en los términos del artículo 20 de la Constitución Federal (Brasil, 1988).

La doctrina suele clasificar los bienes públicos en bienes de uso común, bienes de uso especial (privativo) y bienes dominiales. Tal clasificación se deriva de las interpretaciones realizadas de los artículos 98 y siguientes del Código Civil (Brasil, 2002), que tratan sobre los bienes públicos, conforme se observa:

Art. 98. Son públicos los bienes del dominio nacional pertenecientes a las personas jurídicas de derecho público interno; todos los demás son privados, cualquiera que sea la persona a la que pertenezcan.

Art. 99. Son bienes públicos:

I – los de uso común del pueblo, tales como ríos, mares, carreteras, calles y plazas;

II – los de uso especial, tales como edificios o terrenos destinados a servicio o establecimiento de la administración federal, estatal, territorial o municipal, incluidos los de sus autarquías;

III – los dominiales, que constituyen el patrimonio de las personas jurídicas de derecho público, como objeto de derecho personal o real de cada una de estas entidades.

Párrafo único. No disponiendo la ley en contrario, se consideran dominiales los bienes pertenecientes a las personas jurídicas de derecho público a las que se haya dado estructura de derecho privado (Brasil, 2002).

En síntesis, los bienes de uso común del pueblo son aquellos que pueden ser utilizados por cualquier persona, sin necesidad de autorización. A su vez, los bienes de uso especial son aquellos que la administración pública ha destinado a la prestación de servicios públicos o cuyo uso exclusivo ha sido otorgado a terceros, mediante autorización, permiso o concesión⁵. Y los bienes dominiales son aquellos que integran el patrimonio público, pero que no han recibido una destinación específica, motivo por el cual, en este caso, se admite la transferencia de su dominio. Sobre la clasificación de los bienes públicos, enseña Di Pietro (2023):

El criterio de esta clasificación es el de la destinación o afectación de los bienes: los de la primera categoría están destinados, por naturaleza o por ley, al uso colectivo; los de la segunda, al uso de la Administración, para la consecución de sus objetivos, como los inmuebles donde están instaladas las dependencias públicas (...); los de la tercera no tienen una destinación pública definida, razón por la cual pueden ser utilizados por el Poder Público para la obtención de renta; es el caso de las tierras baldías, de los terrenos de marina, de los inmuebles no utilizados por la Administración, de los bienes muebles que se vuelven inservibles. (Di Pietro, 2023, p. 758)

Los bienes de uso común del pueblo y los bienes de uso especial, “por estar destinados al uso colectivo o por estar destinados al uso directo o indirecto de la Administración para la

⁵ Verificar la Ley n.º 9.636/1998.

consecución de sus fines” (Di Pietro, 2023, p. 759), son indisponibles. Por lo tanto, son inalienables⁶, lo que, en consecuencia, los hace también imprescriptibles e inembargables⁷.

No obstante, los bienes dominiales son disponibles, pues se trata de aquellos que no han recibido una destinación ni han sido afectados a una finalidad. Por integrar el patrimonio público, es común encontrar en la doctrina del derecho administrativo la afirmación de que su función es asegurar ingresos al Estado.

Al respecto, Abe (2013) enseña que la administración pública debe buscar la concreción de intereses públicos primarios y secundarios: aquellos previstos en el ordenamiento jurídico brasileño para efectivizar el uso común o especial; y aquellos destinados a la explotación económica y a la generación de renta o ingresos, respectivamente. Así, partiendo de este orden de prioridades, la función financiera de los bienes dominiales quedaría atenuada:

Se encuentra mitigada la concepción de que los bienes dominiales constituyen una categoría jurídica dotada de una función patrimonial o financiera, destinada a asegurar ingresos para el Estado, por medio del arrendamiento, enfiteusis, concesiones y enajenaciones, pues los bienes dominiales deben tener una destinación pública compatible con los objetivos constitucionales. (Abe, 2013, p. 100)

En el ámbito federal, las principales normas que tratan sobre la gestión de los bienes inmuebles públicos son el Decreto-Ley n.º 9.760, de 1946, que dispone sobre los bienes de la Unión; y la Ley n.º 9.636, de 1998, que regula la regularización, administración, enfiteusis y enajenación de bienes inmuebles del dominio de la Unión. Así, a partir de la interpretación de dichas normas, la doctrina del derecho administrativo enumera las siguientes posibilidades de uso de estos bienes por particulares: cesión⁸, permiso de uso⁹ y concesión especial para fines de vivienda¹⁰ (Ley n.º 9.636, de

⁶ No puede tener su dominio transferido al patrimonio de otro, como ocurre, por ejemplo, en la venta, donación o permuta.

⁷ “Sin perjuicio de ello, la protección de la inalienabilidad puede relativizarse en ciertos casos, cuando exista la desafectación del bien por voluntad administrativa, de conformidad con los preceptos legales. Así, la indisponibilidad, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los elementos que componen el dominio público perdurarán mientras dichos bienes permanezcan afectados a la destinación pública” (Santos, 2023, p. 32).

⁸ “De acuerdo con Hely Lopes Meirelles, la cesión de uso puede definirse como “la transferencia gratuita de la posesión de un bien público de una entidad u órgano a otro, a fin de que el cesionario lo utilice en las condiciones establecidas en el respectivo instrumento, por tiempo determinado o indeterminado. Es un acto de colaboración entre dependencias públicas, en el que aquella que posee bienes innecesarios para sus servicios cede el uso a otra que los necesita” (Santos, 2023, p. 68).

⁹ “Acto por el cual la administración pública faculta la utilización privativa de un bien público, con fines de interés público” (Di Pietro, 2023, p. 779). El artículo 22 de la Ley n.º 9.636/1998 dispone que dicho acto administrativo tiene por finalidad formalizar la realización de eventos de corta duración en áreas de dominio de la Unión (eventos de naturaleza recreativa, deportiva, cultural, religiosa o educativa).

¹⁰ “La concesión de uso especial con fines de vivienda tiene por objeto conceder el uso de un inmueble público situado en un área con características y finalidades urbanas, como forma de promover el derecho constitucional a la vivienda (art. 6.º de la CF/88)” (Santos, 2023, p. 65).

1998, art. 18 y siguientes); arrendamiento, enfiteusis¹¹, cesión, concesión y concesión de derecho real de uso¹² (Decreto-Ley n.º 9.760, de 1946, art. 64 y siguientes).

Para este artículo, también es importante destacar el Decreto-Ley n.º 271, de 1967, que regula el parcelamiento urbano, la responsabilidad del loteador, la concesión de uso y el espacio aéreo. Ello se debe a que, al igual que las normas citadas anteriormente, dicho decreto fue actualizado por la Ley n.º 11.481, de 2007, que incluyó la posibilidad de concesión de uso para fines de regularización fundiaria con miras a la preservación de las comunidades tradicionales y de sus medios de subsistencia (Ley n.º 11.481/2007, art. 7.º).

Ante lo expuesto, se verifica que los bienes públicos pueden ser utilizados por particulares mediante un acto administrativo que autorice dicho uso. Sin embargo, los bienes públicos también pueden ser enajenados, es decir, tener su dominio transferido a terceros. Para ello, es necesario observar previamente lo dispuesto en el Código Civil (Brasil, 2002), a saber:

Art. 100. Los bienes públicos de uso común del pueblo y los de uso especial son inalienables, mientras conserven su calificación, en la forma que determine la ley.

Art. 101. Los bienes públicos dominiales pueden ser enajenados, observados los requisitos legales. (Brasil, 2002, énfasis añadido)

La gestión de los bienes públicos implica no solo la formalización de sus usos y de las transacciones económicas relacionadas con ellos. Es necesario recordar que, mientras un determinado bien público pertenezca a un ente federativo, a sus autarquías o fundaciones, la administración pública debe realizar el monitoreo de su uso y del cumplimiento de las condiciones establecidas para el usuario del bien.

Para ilustrar la complejidad del tema, se cita el informe del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) relativo al levantamiento del patrimonio inmobiliario federal, gestionado por la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)¹³. De acuerdo con el documento, publicado en el primer semestre de 2024, la gestión realizada por la SPU es ineficiente, y la estructura del organismo no es capaz de

¹¹ “En lenguaje técnico, el aforamiento o enfiteusis es el derecho real de posesión, uso y goce pleno de la cosa ajena que el titular (forero o enfiteuta) puede enajenar y transmitir hereditariamente, pero con la obligación de pagar perpetuamente una pensión anual (canon) al titular del dominio directo. Característico del aforamiento o la enfiteusis es, por tanto, el ejercicio simultáneo de derechos dominiales sobre el mismo inmueble por dos personas: una, sobre el dominio directo - el Estado; otra, sobre el dominio útil - el particular forero, en el caso de bienes públicos» (Santos, 2023, p. 73).

¹² “Es el contrato por el cual la Administración transfiere, por tiempo determinado o por plazo indeterminado, como derecho real resoluble, el uso remunerado o gratuito de un terreno público para que sea utilizado con fines específicos (...)” (Mello, 2023, p. 826).

¹³ Disponible en: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2637572/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acceso el: 10 oct. 2024.

administrar los 742.000 (setecientos cuarenta y dos mil) inmuebles bajo su gestión, valorados en aproximadamente R\$ 1,35 billones.

Ante ello, en lo que se refiere a los bienes inmuebles públicos —categoría de interés para este artículo—, cabe destacar la importancia de destinarlos a una finalidad o de regularizar las situaciones de uso. Ello se debe a que tales actos de gestión posibilitan el establecimiento de asociaciones que deben contribuir a la administración pública en la conservación de estos bienes o en la generación de ingresos. Además, para Abe (2013), la destinación de los bienes inmuebles públicos es un deber de la administración pública:

Aunque la Administración Pública posea discrecionalidad para definir el mejor momento para emitir el acto, no tiene el poder de elegir no actuar o de omitirse indefinidamente, especialmente cuando los hechos ocurridos en la realidad (motivo) hacen necesario el ejercicio de la competencia. El Poder Público no puede dejar de dar destinación a los inmuebles públicos, omitiéndose dolosa e indefinidamente frente a circunstancias (motivos) que exigen la adopción de providencias administrativas, bajo pena de que dicha omisión acarree la responsabilidad del Estado (...) (Abe, 2013, p. 98).

En lo que respecta a la efectivización de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales, la administración pública ha actuado en los casos en que el territorio tradicional coincide con áreas de inmuebles públicos. Para ello, se han considerado las posibilidades de uso de los bienes públicos por particulares para la creación de instrumentos jurídicos específicos. Es lo que ocurre con el Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS) y con el Contrato de Concesión de Derecho Real de Uso (CCDRU), instrumentos utilizados por la administración pública para garantizar la permanencia de los pueblos y comunidades tradicionales en territorios ubicados en inmuebles públicos.

La cuestión que se plantea es que, aun reconociendo la existencia de los territorios tradicionales, por regla general la administración pública no renuncia a la titularidad de los bienes de uso común ni de los bienes de uso especial/privativo. Es decir, considerando una jerarquía de derechos, en la práctica los derechos de los pueblos y comunidades tradicionales no estarían por encima de los de los entes federativos, sus autarquías o fundaciones, que actúan en pro del interés público.

Para complejizar un poco más esta discusión, es importante resaltar que, en otro momento histórico, la afectación de bienes inmuebles dominiales para convertirlos en bienes de uso especial fue una estrategia para preservar comunidades locales y sus territorios. Esto se observó principalmente entre la década de 1980 y el inicio de los años 2000, en razón de la legislación disponible en aquella época.

Así, se crearon unidades de conservación de uso sostenible y asentamientos, por ejemplo, posibilidades que siguen vigentes, pero que han sido repensadas por los pueblos y comunidades tradicionales. En este sentido, con la publicación del Decreto Federal n.º 6.040, de 2007, estos grupos sociales han impulsado la regularización fundiaria de los territorios tradicionales a través de alternativas que garanticen la gestión del área exclusivamente por ellos, aunque con el apoyo de políticas públicas.

Como se dijo anteriormente, en la medida en que la administración pública autoriza o regulariza el uso del bien inmueble público por particulares, pero sin transferir la titularidad, corresponde al órgano público responsable de la gestión de dicho bien monitorear su uso. Por ello, el reconocimiento de la existencia de un territorio tradicional ubicado en un inmueble público destinado a otra finalidad implica una gestión compartida, mientras este permanezca afectado a dicha finalidad.

Sin embargo, los modos de vida de los pueblos y comunidades tradicionales no siempre se ajustan a las normas establecidas por la administración pública. Por lo tanto, esta superposición del territorio tradicional con el bien inmueble público, cuando la titularidad de este no es transferida al pueblo o comunidad tradicional, suele generar conflictos.

Por este motivo existen iniciativas de pueblos y comunidades tradicionales que buscan el reconocimiento de la supremacía de sus derechos territoriales frente al derecho administrativo y al derecho catastral y registral. En este sentido, al obtener éxito, esperan que, independientemente de la clasificación del bien público, la administración pública adopte las medidas pertinentes para transferir la titularidad del inmueble al grupo social interesado.

2 EXPERIENCIAS DE ÓRGANOS FEDERALES EN LA GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES PÚBLICOS SUPERPUESTOS A TERRITORIOS TRADICIONALES

En el proceso de regularización del uso de un inmueble público, la clasificación de dicho bien indicará cuál es el instrumento jurídico que podrá celebrarse entre la administración pública y el pueblo o comunidad tradicional. Como se señaló anteriormente, en caso de que el territorio tradicional se encuentre localizado en un inmueble de uso común o de uso especial, se formalizarán acuerdos o contratos que autoricen el uso y/o la ocupación del inmueble, pero que no transfieren la titularidad al grupo social. No obstante, si el inmueble es dominial y, por lo tanto, no ha sido afectado a una finalidad específica, su titularidad podrá ser transferida.

Ante ello, en este capítulo se presentarán las experiencias de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) en la regularización del uso y/o la ocupación de inmuebles públicos por pueblos y comunidades tradicionales. Así, cabe destacar que

estas actuaciones parten de la clasificación de los bienes inmuebles públicos y de lo que orienta el derecho administrativo en cuanto a la formalización del uso y/o la ocupación de dichos bienes por particulares.

Resaltar este punto de partida es esencial, ya que el territorio tradicional reivindicado por el pueblo o comunidad tradicional puede ser mayor que el área sobre la cual la administración pública ejerce gestión. Por este motivo, a lo largo del artículo se utilizó la expresión «regularización del uso y/o ocupación de bien inmueble público», y no «regularización de territorio tradicional localizado en bien inmueble público», puesto que ambos pueden coincidir íntegramente o no.

2.1 Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)

La Política Nacional de Gestión del Patrimonio de la Unión (PNGPU) fue instituida en el ámbito de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)¹⁴ mediante la Resolución SPU n.º 03, de 6 de diciembre de 2010, la cual orienta la planificación y las acciones de dicho organismo. Además de una serie de principios y directrices, esta norma incorporó el concepto de función socioambiental del patrimonio de la Unión, así como la orientación expresa para que se lleve a cabo la regularización fundiaria “en las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos” (Resolución SPU n.º 03/2010, art. 6.º, inciso II).

En este sentido, se publicó la Ordenanza SPU n.º 89, de 2010, que “regula la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles de la Unión en favor de las comunidades tradicionales” (Ordenanza SPU n.º 89/2010, art. 1.º), con el objetivo de posibilitar el uso racional y sostenible en la franja marítima y fluvial. Para ello, el Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS) es el instrumento que debe ser utilizado por la SPU para formalizar el uso de estas áreas por las comunidades tradicionales.

Cabe destacar que, en 2017, la Ley Federal n.º 9.636, de 1998, fue modificada para incluir la autorización de uso sostenible como una de las formas de destinación de los inmuebles de la Unión, en los siguientes términos:

Art. 10-A. La autorización de uso sostenible, a cargo de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), acto administrativo excepcional, transitorio y precario, se otorga a las comunidades tradicionales, mediante instrumento formal, cuando exista la necesidad de reconocimiento de ocupación en área de la Unión, conforme al procedimiento establecido en acto de dicha Secretaría.

Párrafo único. La autorización a que se refiere el encabezado de este artículo tiene por finalidad posibilitar la ordenación del uso racional y sostenible de los recursos naturales

¹⁴ Actualmente vinculada al Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos.

disponibles en la franja marítima y fluvial, destinados a la subsistencia de la población tradicional, de manera que se permita el inicio del proceso de regularización fundiaria que culminará en la concesión de un título definitivo, cuando corresponda (Brasil, 1998).

El Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS), conforme a la Ordenanza SPU n.º 89/2010, es un instrumento transitorio y precario, creado para formalizar la permanencia de las comunidades tradicionales “en áreas inundables, de cursos de agua pertenecientes a la Unión, de dominio incontestable” (Costa, 2021, p. 03). En cuanto a las áreas de dominio incontestable, el artículo 2.º de la Ordenanza SPU n.º 89/2010 sigue lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Federal (Brasil, 1988). Además, el TAUS puede ser convertido en concesión de derecho real de uso (CDRU), en los términos del artículo 11 de la misma Ordenanza.

Respecto de las competencias de la SPU para proceder a la regularización fundiaria de ocupaciones localizadas en áreas de la Unión, es importante resaltar que la SPU puede actuar de forma indirecta o directa. Específicamente en relación con los pueblos y comunidades tradicionales, la SPU comparte acciones con otros organismos (actuación indirecta), salvo en los casos en que las demandas territoriales de estos grupos sociales no estén bajo la responsabilidad de otro órgano (actuación directa). Al respecto, es posible encontrar la siguiente información en el sitio¹⁵ oficial del gobierno federal:

Las acciones pueden ser compartidas con otros organismos, como por ejemplo en el caso de los quilombolas (actúa conjuntamente con el Incra – Ordenanza Interministerial MP/MDA n.º 210/2014); de los pueblos indígenas (actúa con la FUNAI); de las comunidades tradicionales que ocupan unidades de conservación (se articula con el Ministerio de Medio Ambiente – MMA y el Instituto Chico Mendes de Biodiversidad – ICMBio – Ordenanza Interministerial MP/MDA n.º 436/2009), siendo estas destinaciones mayoritariamente indirectas.

Existen, sin embargo, comunidades tradicionales que no están bajo la tutela de ningún organismo y terminan teniendo su agenda de regularización tratada por la SPU, como es el caso de los pescadores, ribereños y caiçaras. En estos casos, la SPU actúa en la regularización fundiaria directa (Brasil, 2022).

Considerando el objetivo de garantizar a los pueblos y comunidades tradicionales sus territorios y el acceso a los recursos naturales que tradicionalmente utilizan¹⁶, es importante mencionar que los inmuebles de la Unión pueden ser destinados mediante otros instrumentos¹⁷.

¹⁵ Disponible en: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acceso el: 2 ago. 2025.

¹⁶ Artículo 3.º, inciso I, del Decreto Federal n.º 6.040/2007.

¹⁷ Instrumentos para la destinación del patrimonio de la Unión: “Enajenación (venta, permuta, donación); Transferencia; Concesión de Uso Especial con Fines de Vivienda – CUEM; Aforamiento (gratuito y oneroso); Cesión de Uso (gratuita, onerosa, en condiciones especiales, bajo el régimen de aforamiento, de concesión de derechos reales de uso); Entrega; Entrega Provisional; Cesión Provisional; y Servidumbre Administrativa” (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2010, p. 16).

Además del TAUS y de la CDRU, la Ley Federal n.º 9.636, de 1998, trata, por ejemplo, de la donación de bienes inmuebles de la Unión, en los siguientes términos:

Art. 31. Mediante acto del Poder Ejecutivo y a su criterio, podrá autorizarse la donación de bienes inmuebles del dominio de la Unión, observado lo dispuesto en el artículo 23 de esta Ley, a:

I – Estados, Distrito Federal, Municipios, fundaciones públicas y autarquías públicas federales, estatales y municipales;

II – empresas públicas federales, estatales y municipales;

III – fondos públicos y fondos privados de los cuales la Unión sea cotista, en las transferencias destinadas a la ejecución de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social;

IV – sociedades de economía mixta orientadas a la ejecución de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social;

V – beneficiarios, personas físicas o jurídicas, de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social desarrollados por órganos o entidades de la administración pública, para cuya ejecución se efectúe la donación; o

VI – instituciones filantrópicas debidamente acreditadas como entidades benéficas de asistencia social y organizaciones religiosas (Brasil, 1998, énfasis añadido).

Cabe aún formular consideraciones sobre la regularización fundiaria de territorios tradicionales en la Amazonía Legal, área que comprende los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará y Maranhão en su porción al oeste del meridiano 44°¹⁸. De acuerdo con la Ley Federal n.º 11.952, de 2009, que dispone sobre “la regularización fundiaria de las ocupaciones existentes en tierras situadas en áreas de la Unión, en el ámbito de la Amazonía Legal” (Ley n.º 11.952/2009, art. 1.º), los territorios tradicionales deberán ser regularizados observando normativas propias, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.º, § 2.º:

Art. 4.º No serán susceptibles de enajenación o concesión de derecho real de uso, en los términos de esta Ley, las ocupaciones que recaigan sobre áreas: (...)

§ 2.º Las tierras ocupadas por comunidades quilombolas o tradicionales que hagan uso colectivo del área serán regularizadas de acuerdo con las normas específicas, aplicándoseles, en lo que corresponda, las disposiciones de esta Ley (Brasil, 2009).

Asimismo, el artículo 8.º, inciso I, determina que, si en el proceso de regularización fundiaria se identifica la existencia de conflicto entre comunidades locales y particulares, aquellas tendrán prioridad. Cabe resaltar que esta norma adopta el concepto de comunidades locales previsto en el artículo 3.º de la Ley Federal n.º 11.284, de 2006 (Brasil, 2006), comprendiendo, por lo tanto, a los pueblos y comunidades tradicionales, a saber:

Art. 3.º A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se consideran:

¹⁸ Artículo 2.º de la Ley Complementaria n.º 124, de 3 de enero de 2007.

(...)

X – comunidades locales: poblaciones tradicionales y otros grupos humanos, organizados a lo largo de generaciones sucesivas, con un estilo de vida relevante para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;

(...) (Brasil, 2006).

Por su parte, el Decreto Federal n.º 10.592, de 2020, “reglamenta la Ley n.º 11.952, de 25 de junio de 2009, para disponer sobre la regularización fundiaria de las áreas rurales situadas en tierras de la Unión, en el ámbito de la Amazonía Legal, y en tierras del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, mediante enajenación y concesión de derecho real de uso de inmuebles” (epígrafe). Dicha norma fue modificada por el Decreto Federal n.º 11.688, de 2023, especialmente en lo que se refiere a la composición y a las competencias de la Cámara Técnica de Destinación y Regularización Fundiaria de Tierras Públicas Federales Rurales.

Así, a partir de las modificaciones, el Decreto Federal n.º 10.592, de 2020, dispuso que una de las finalidades de dicha Cámara Técnica es deliberar sobre la destinación de tierras públicas federales, mediante resolución de sus miembros. La Cámara Técnica es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA) y está integrada por los órganos públicos y entidades previstos en el artículo 11, § 1.º.

2.2 Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)

Los proyectos de asentamientos ambientalmente diferenciados son modalidades creadas en atención a las reivindicaciones de las poblaciones tradicionales¹⁹. Así, inicialmente se creó el proyecto de asentamiento extractivista (PE), posteriormente transformado en proyecto de asentamiento agroextractivista (PAE) e incluido en el Plan Nacional de Reforma Agraria mediante la Ordenanza INCRA n.º 268, de 1996, cuya concesión de uso debía ser “en régimen comunal”, es decir, colectiva. En otras palabras, el PAE representó un avance, ya que el Estado reconoció que el modelo estándar de proyecto de asentamiento de trabajadores rurales no era adecuado para los pueblos y comunidades tradicionales.

Con el tiempo se crearon otras modalidades y, actualmente, además del proyecto de asentamiento agroextractivista (PAE), existen también el proyecto de desarrollo sostenible (PDS) y el proyecto de asentamiento forestal (PAF). Estas modalidades están previstas en el artículo 2.º de la Instrucción Normativa n.º 129, de 15 de diciembre de 2022, que dispone sobre los “procedimientos

¹⁹ La Instrucción Normativa n.º 136, de 13 de noviembre de 2023, utiliza la expresión *poblaciones tradicionales* en su artículo 3.º, inciso I, pero el concepto es el mismo de *pueblos y comunidades tradicionales* dispuesto en el Decreto Federal n.º 6.040/2007.

administrativos para la creación, por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria – Inca, de proyectos de asentamiento y de proyectos de asentamiento ambientalmente diferenciados”.

De acuerdo con la presentación proporcionada por el INCRA en el seminario Marcos Regulatorios y Regularización Fundiaria de los Pueblos y Comunidades Tradicionales en Brasil: Retrospectivas y Desafíos²⁰, se crearon 408 (cuatrocientos ocho) proyectos de asentamiento agroextractivista (PAE), de los cuales el 97 % se encuentran en la región norte y el 3 % en la región nordeste. En cuanto a los proyectos de desarrollo sostenible (PDS), se crearon 135 (ciento treinta y cinco), de los cuales el 61 % se localizan en la región norte. Además, se crearon 6 (seis) proyectos de asentamiento forestal (PAF), todos ubicados en la región norte.

La citada normativa dispone que corresponde a las Superintendencias Regionales la instauración del proceso administrativo para la creación de proyectos de asentamiento en las áreas públicas rurales bajo la gestión del INCRA, e indica una serie de documentos que deben instruirlo. Por lo tanto, al igual que en el caso de un proyecto de asentamiento convencional, la creación de un proyecto de asentamiento ambientalmente diferenciado puede surgir de una situación en la que el poder público constate el incumplimiento de la función social de la propiedad.

A pesar de la creación de modalidades de proyectos de asentamiento más adecuadas a los modos de vida de los pueblos y comunidades tradicionales, se produjeron cambios normativos controvertidos. Tal es el caso de la Ley Federal n.º 13.465, de 2017, que modificó disposiciones de diversas normas sobre regularización fundiaria, entre ellas la Ley Federal n.º 8.629, de 1993, al incluir el § 14 en el artículo 18, para establecer que el título de dominio o la CDRU no podrá ser otorgado a persona jurídica. Sobre esta modificación, señalan Monteiro et al. (2019):

La prohibición de titular a personas jurídicas en los asentamientos, ratificada por el Acuerdo n.º 625/2018 del Tribunal de Cuentas de la Unión, provoca que estas comunidades tengan negadas sus formas específicas de organización. Ello estimula los conflictos internos, el irrespeto a los Planes de Uso debatidos colectivamente, lo que conduce al aumento de la violencia en el campo y a la negación de los derechos territoriales de estas comunidades (Monteiro et al., 2019, p. 57).

Es decir, las asociaciones comunitarias, por ejemplo, pasaron a no poder representar a la comunidad tradicional en la celebración del contrato de concesión de derecho real de uso (CCDRU),

²⁰ El Seminario *Marcos Regulatorios y Regularización Fundiaria de los Pueblos y Comunidades Tradicionales en Brasil: Retrospectivas y Desafíos* se llevó a cabo los días 23 y 24 de noviembre de 2023, en la Procuraduría General de la República, en Brasilia/DF. El evento fue realizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA), el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), el Ministerio de Igualdad Racial (MIR), la 6.ª Cámara de Coordinación y Revisión del Ministerio Público Federal y el Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT).

generando cierta dispersión en cuanto a la organización política comunitaria. Además, se extinguió la posibilidad de celebración del CCDRU en régimen comunal y, a diferencia del asentamiento convencional, en estos casos no se emiten posteriormente títulos de dominio. Junto a ello, “en los últimos diez años el gobierno federal emitió más de treinta mil contratos individuales en proyectos de asentamiento ambientalmente diferenciados” (Monteiro et al., 2019, p. 57), factores que refuerzan la percepción de que el Estado prioriza la titulación individual en detrimento de la colectiva, incluso en los asentamientos ambientalmente diferenciados.

En este sentido, Benatti y Silva (2022) informan que el INCRA emitió una serie de contratos de concesión de uso en asentamientos ambientalmente diferenciados sin consultar a las entidades representativas de las comunidades tradicionales. La cantidad de contratos emitidos en la Amazonía Legal entre 2010 y 2021 habría sido la siguiente: “Pará – 381; Amazonas – 5.991; Acre – 766; Maranhão – 27; Mato Grosso – 1; Amapá – 19” (Benatti y Silva, 2022, p. 93).

Según Monteiro et al. (2019), la CDRU es el principal instrumento utilizado para la regularización fundiaria de territorios tradicionales, pero tiene carácter precario y puede ser revocada. En comparación, el reconocimiento del derecho de propiedad a las comunidades quilombolas se señala como aquel que garantizaría mayor seguridad a la comunidad respecto de su derecho territorial (Monteiro et al., 2019).

2.3 Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio)

La Ley Federal n.º 9.985, de 2000, que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza – SNUC, dividió estos espacios territoriales en dos grupos: 1) unidades de conservación de protección integral y 2) unidades de conservación de uso sostenible. En el primero, el objetivo es preservar la naturaleza, mientras que en el segundo el objetivo es compatibilizar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de parte de sus recursos naturales (Ley n.º 9.985/2000, art. 7.º).

La permanencia de los pueblos y comunidades tradicionales, entendida aquí como residencia, solo se admite, en principio, en unidades de conservación de uso sostenible. Además, entre las categorías existentes, la Reserva Extractivista (RESEX) y la Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS) son las consideradas más adecuadas para estos grupos sociales.

En cuanto a la Reserva Extractivista (RESEX) y a la Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS), el art. 18 de la Ley Federal n.º 9.985, de 2000, dispone lo siguiente:

Art. 18. La **Reserva Extractivista** es un área utilizada por **poblaciones extractivistas tradicionales**, cuya subsistencia se basa en el extractivismo y, complementariamente, en la agricultura de subsistencia y en la cría de animales de pequeño porte, y tiene como objetivos básicos proteger los medios de vida y la cultura de estas poblaciones, y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales de la unidad.

§ 1.º La Reserva Extractivista es de **dominio público, con uso concedido a las poblaciones extractivistas tradicionales** conforme a lo dispuesto en el art. 23 de esta Ley y en la reglamentación específica, debiendo las áreas privadas incluidas en sus límites ser expropiadas, de acuerdo con lo que dispone la ley.

(...)

Art. 20. La Reserva de Desarrollo Sostenible es un área natural que alberga poblaciones tradicionales, cuya existencia se basa en sistemas sostenibles de explotación de los recursos naturales, desarrollados a lo largo de generaciones y adaptados a las condiciones ecológicas locales, y que desempeñan un papel fundamental en la protección de la naturaleza y en el mantenimiento de la diversidad biológica. (...)

§ 2.º La Reserva de Desarrollo Sostenible es de **dominio público, debiendo las áreas privadas incluidas en sus límites ser, cuando sea necesario, expropiadas**, de acuerdo con lo que dispone la ley.

§ 3.º El uso de las áreas ocupadas por las poblaciones tradicionales será regulado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 23 de esta Ley y en la reglamentación específica (...) (Brasil, 2000, cursivas mías).

La gestión de las unidades de conservación es realizada por el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), vinculado al Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), y los principales instrumentos utilizados²¹ son el Plan de Manejo, el Término de Compromiso, el Contrato de Concesión de Derecho Real de Uso (CCDRU) y el Acuerdo de Gestión (Rios Paula, 2022, pp. 324–326).

La presencia de pueblos y comunidades tradicionales en Unidades de Conservación federales es un dato concreto y común a diversos estados de Brasil (Brasil/MPF, 2014, p. 16). La cuestión genera conflictos, sobre todo cuando dicha presencia es permanente, con establecimiento de residencia y/o uso de los recursos naturales en unidades de conservación de protección integral. En estos casos, el art. 42 de la Ley Federal n.º 9.985, de 2000, establece que las poblaciones tradicionales residentes deben ser reubicadas por el poder público, aun cuando la presencia de estos grupos sociales sea anterior a la creación de la unidad de conservación.

Sin embargo, “un conjunto de investigaciones realizadas en las más diversas áreas del conocimiento ha demostrado la viabilidad y el interés en proteger y mantener a estos pueblos en sus

²¹ Los instrumentos se rigen por las siguientes normativas: Instrucción Normativa n.º 26, de 4 de julio de 2012, que establece directrices y regula los procedimientos para la elaboración, implementación y seguimiento de términos de compromiso entre el Instituto Chico Mendes y poblaciones tradicionales residentes en unidades de conservación donde su presencia no sea admitida o esté en desacuerdo con los instrumentos de gestión; Instrucción Normativa n.º 29, de 5 de septiembre de 2012, que disciplina, en el ámbito del Instituto Chico Mendes, las directrices, requisitos y procedimientos administrativos para la elaboración y aprobación del Acuerdo de Gestión en Unidad de Conservación de Uso Sostenible federal con poblaciones tradicionales; y Instrucción Normativa n.º 7, de 21 de diciembre de 2017, que establece directrices y procedimientos para la elaboración y revisión de planes de manejo de unidades de conservación de la naturaleza federales.

territorios tradicionales, incluso cuando están insertos en Unidades de Conservación de Protección Integral” (Brasil/MPF, 2014, p. 20). Así lo reveló un mapa elaborado por el ICMBio sobre la Amazonía Legal, ya que la concentración de áreas protegidas se encuentra, en su mayor parte, localizada en territorios ocupados por comunidades tradicionales (Brasil/MPF, 2014, p. 21).

De acuerdo con Rios Paula (2022), la Información Técnica n.º 03/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio, de fecha 22 de febrero de 2021, aborda la cuestión de las superposiciones territoriales y presenta el siguiente relevamiento:

Hasta el momento, conforme a los datos del relevamiento realizado en 2013 y 2014, se identificaron 124 casos de superposición entre UC de protección integral y territorios de pueblos y comunidades tradicionales. De este total, 24 involucran a indígenas, 11 a quilombolas, 36 a comunidades tradicionales y 53 a agricultores familiares. (...) Actualmente, se encuentran vigentes 20 (veinte) Términos de Compromiso que involucran a indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales y agricultores familiares que tuvieron la totalidad o parte de sus territorios de vida transformados en unidades de conservación de la naturaleza. La tabla denominada “Términos de Compromiso Vigentes en 2021” (SEI 8447183) contiene la relación de los términos de compromiso vigentes, sus respectivos procesos administrativos, objetivos y actividades permitidas y restringidas. (ICMBio apud Rios Paula, 2022, p. 299).

Para enfrentar los conflictos derivados de la superposición entre territorios tradicionales y unidades de conservación de protección integral, algunas soluciones han sido presentadas por órganos públicos e investigadores. Entre ellas se encuentran la desafectación, la recategorización y la doble afectación de los inmuebles donde se ubican las unidades de conservación de protección integral, o la remoción de las poblaciones.

En el mismo sentido se posiciona la Procuraduría Federal Especializada ante el ICMBio, que en el PARECER N.º 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU se manifestó sobre la necesidad de compatibilizar las actividades de las poblaciones tradicionales con los objetivos de las unidades de conservación de protección integral. En cuanto a las medidas que pueden adoptarse, se enumeraron la supresión parcial/desafectación parcial, la doble afectación y la recategorización (Rios Paula, 2022, pp. 323–324).

De acuerdo con el dictamen, la alteración de los límites de la unidad de conservación debe realizarse mediante ley específica, “no siendo aplicable el § 6.º del art. 22 de la Ley n.º 9.985, de 2000; es decir, no puede realizarse por instrumento normativo del mismo nivel jerárquico que creó la unidad” (Rios Paula, 2022, pp. 323–324). Lo mismo se aplicaría a la recategorización, por implicar una reducción del régimen de protección ambiental (Rios Paula, 2022, p. 324).

3 CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación analizó las normas que tratan de la destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con el objetivo de explicar cuáles son los trámites realizados por la administración pública federal frente a la demanda social. A partir de ello, la investigación puede contribuir a la actualización del abordaje de este tema, especialmente en el ámbito del derecho administrativo.

Los resultados demuestran que se han publicado normas que abordan esta demanda social; por lo tanto, las reivindicaciones de los pueblos y comunidades tradicionales han provocado cambios en la administración pública. Dicho esto, corresponde a las doctrinas del derecho administrativo considerar estas normas y las experiencias que han venido siendo construidas por los órganos públicos en la gestión de sus bienes inmuebles.

Es importante tener en perspectiva que las posibilidades de destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales se encuentran en construcción. Por lo tanto, la actuación de la SPU, del INCRA y del ICMBio ejemplifica cómo la administración pública federal estaba actuando en el contexto en que se realizó la investigación. En este sentido, aún existen normativas por ser elaboradas, como es el caso de la reglamentación del Decreto Federal n.º 6.040/2007, en lo que se refiere al establecimiento de los procedimientos administrativos de regularización fundiaria de territorios tradicionales.

A pesar de que la normatización sea algo necesario para la actuación de la administración pública, conviene mencionar que los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales entran en conflicto con los de otros grupos. Por consiguiente, la conducción de un proceso administrativo puede no ser suficiente para hacer efectivo lo que ha sido normatizado. Esto se verifica, por ejemplo, en los casos en que los pueblos y comunidades tradicionales reivindican la desafectación de inmuebles destinados a la creación de unidades de conservación de protección integral: por un lado se encuentra la demanda por el reconocimiento y la regularización fundiaria del territorio tradicional, y por otro, la demanda por el mantenimiento de esos espacios destinados a la implementación de políticas ambientales.

Las situaciones más simples serían aquellas en las que el territorio tradicional se superpone a un bien inmueble dominial, sin destinación. No obstante, aun en esos casos, es común que existan otros intereses sobre esos espacios, tanto por parte del Estado como de particulares, situación que puede interferir en la efectivización de lo dispuesto por las normas.

REFERENCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 78-103, dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124873>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 42, p. 2481, 1º mar. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 163, p. 7, 23 ago. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 5, 8 fev. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 1, 24 dez. 2020 (Edição Extra).

BRASIL. **Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 171, p. 11, 6 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 93, p. 11, 18 maio 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 1º jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 1, 26 jun. 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária em unidades de conservação.** Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral:** alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. **Regularização Fundiária.** Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 2 ago. 2025.

COSTA, Lauren. “PERIFERIAS” DIVERSAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS NA AMAZÔNIA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/476691-periferias-diversas--regularizacao-fundiaria-de-comunidades-tradicionais-ribeirinhas-na-amazonia/>. Acesso em: 03 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** Direito das Coisas v. 5. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MONTEIRO, A. N. G.; VASCONCELOS, T. R. de; TRECCANI, G. D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos De Assentamentos**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

RIOS PAULA, F. PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 296-339, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/176>. Acesso em: 03 out. 2024.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Bens públicos:** o Domínio Público no Direito Administrativo. Indaiatuba, SP: Foco, 2023.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Portaria nº 89, de 15 de dezembro de 2010.** Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 240, p. 118, 16 dez. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antigos-privados/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2010.** Institui a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e aprova as Diretrizes para o Planejamento e as Ações da SPU. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 238, p. 132, 13 dez. 2010. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2010/Dez/13/diario-oficial-da-uniao-secao-1/spu-resolucao-no-3-de-6-de-dezembro-de-2010-a-secretaria-do-patrimonio-uniao-exercera-suas-atribuico>. Acesso em: 03 out. 2024.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



**(DES)BOVINIZACIÓN,
(DES)SERRANIZACIÓN Y SOLIDARIDAD EN
LAS SIERRAS DE CÓRDOBA, ARGENTINA
(2000-2020)**

**(DE)BOVINIZATION, (DE)SERRANIZATION AND
SOLIDARITY IN THE SIERRAS OF CORDOBA,
ARGENTINA (2000-2020)**

**(DE)BOVINIZAÇÃO, (DE)SERRANIZAÇÃO E
SOLIDARIEDADE NAS SIERRAS DE CÓRDOBA,
ARGENTINA (2000-2020)**

**JOAQUIN ULISES DEON FAVRE¹
NADIA ALEXANDRA BALMACEDA²**

RESUMEN

¿Cuál es el estado de la población rural serrana dispersa en relación a la pequeña producción ganadera serrana y ante el avance inmobiliario, turístico y minero de canteras en los departamentos Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita y Santa María en la Provincia de Córdoba? En los territorios del dominio morfoclimático del Chaco Serrano, en la porción oriental de las Serranías Pampeanas, las territorialidades presentes no sólo son modeladoras del paisaje en la reproducción del capital, sino también las generadoras de conflictos sociales por los alimentos, el agua y la tierra, como los que existen en la región de las Sierras Chicas donde el despoblamiento serrano a fuerza de incendios intencionales, desmontes y destrucción de cuencas hídricas está desterritorializando a las pequeñas familias agroganaderas que históricamente allí habitan. Mediante entrevistas, relevamientos a campo, análisis de marcos normativos y fuentes periodísticas documentamos aquí la (des)serranización en curso. Una desterritorialización de la vida serrana

¹ Geógrafo, Doctor en Estudios Sociales Agrarios por el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Doctor en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Bauhaus de Weimar y por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigador de la carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto de Organización Territorial Rural en el Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Integrante del Centro de Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS/CONICET-UNC). Correo electrónico de contacto: joaquin.ulises.deon@unc.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6499-9322>.

² Licenciada en Nutrición. Magíster en Salud Pública. Doctoranda en Estudios Sociales Agrarios. Profesora adjunta de la asignatura Sistema Alimentario-Nutricional y Desarrollo Humano Socioambiental de la Escuela de Nutrición de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Correo electrónico de contacto: nadia.balmaceda@unc.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3323-604X>.

Cómo citar este artículo:

FAVRE, Joaquin Ulises
Deon; BALMACEDA,
Nadia Alexandra.
(Des)bovinización,
(des)serranización y
solidaridad en las sierras
de Córdoba, Argentina
(2000-2020).

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 181-210.

Fecha de presentación:
01/12/2025

Fecha de aprobación:
10/12/2025

y de las prácticas ganaderas bovinas familiares cada vez mayor ante el avance urbano-inmobiliario, la megaminería de canteras, las actividades recreativas/turísticas y aquellas que tienden al cobro de planes de conservación ambiental priorizando los servicios ambientales y turísticos con campos despoblados, en detrimento del hábitat y las prácticas agroalimentarias serranas. Un proceso desterritorializador que está conllevando resistencias y re-existencias serranas sostenidas por la alimentación y la solidaridad urbano-rural contra el acaparamiento de la tierra, el avance extractivista minero y del negocio inmobiliario con graves consecuencias en los ecosistemas, en las economías locales y en los daños a la disponibilidad de agua en las cuencas hídricas.

Palabras clave: (Des)bovinización. Sierras. Territorio.

RESUMO

Qual é a situação da população rural dispersa nas terras altas em relação à pecuária de pequena escala e ao avanço do mercado imobiliário, do turismo e da extração mineral nos departamentos de Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita e Santa María, na província de Córdoba? Nos territórios da zona morfoclimática do Chaco Serrano, na porção leste das Terras Altas Pampeanas, as estruturas territoriais existentes não apenas moldam a paisagem na reprodução do capital, mas também geram conflitos sociais por alimentos, água e terra, como os que existem na região das Sierras Chicas, onde o despovoamento das terras altas por meio de queimadas controladas, desmatamento e destruição de bacias hidrográficas está deslocando as pequenas famílias de agricultores que historicamente ali viviam. Por meio de entrevistas, pesquisas de campo, análise de marcos regulatórios e fontes jornalísticas, documentamos aqui a (des)serranização em curso. A desterritorialização da vida nas montanhas e das práticas tradicionais de criação de gado familiar ocorre cada vez mais em resposta ao desenvolvimento urbano e imobiliário, à extração mineral em larga escala, às atividades recreativas/turísticas e às iniciativas que priorizam serviços ambientais e turísticos em áreas despovoadas, comprometendo, assim, o habitat e as práticas agrícolas das montanhas. Esse processo de desterritorialização gera resistência e resiliência nas regiões montanhosas, sustentadas pela segurança alimentar e pela solidariedade urbano-rural contra a grilagem de terras, a expansão da mineração e o desenvolvimento imobiliário, que têm sérias consequências para os ecossistemas, as economias locais e a disponibilidade de água nas bacias hidrográficas.

Palavras-chave: (De)bovinização, Serras. Colinas. Território.

ABSTRACT

What is the situation of the dispersed rural population in the highlands in relation to small-scale livestock production and the advance of real estate, tourism, and quarrying in the departments of Totoral, Punilla, Colón, Calamuchita, and Santa María in the Province of Córdoba? In the territories of the Chaco Serrano morphoclimatic zone, in the eastern portion of the Pampean Highlands, existing territorial structures not only shape the landscape in the reproduction of capital, but also generate social conflicts over food, water, and land, such as those that exist in the Sierras Chicas region, where the depopulation of the highlands through intentional fires, deforestation, and destruction of watersheds is displacing the small farming families who have historically lived there. Through interviews, field surveys, analysis of regulatory frameworks, and journalistic sources, we document here the ongoing (de)serranization. The deterritorialization of mountain life and traditional family cattle farming practices is increasingly occurring in the face of urban and real estate development, large-scale quarrying, recreational/tourist activities, and initiatives that prioritize environmental and tourism services through depopulated areas, thus undermining the habitat and agricultural practices

of the mountains. This deterritorialization process is leading to resistance and resilience in the mountains, sustained by food security and urban-rural solidarity against land grabbing, the expansion of mining and real estate development, which have serious consequences for ecosystems, local economies, and water availability in watersheds.

Keywords: (De)bovinization. Hills. Territory.

INTRODUCCIÓN

El traslado de miles de cabezas de ganado entre las décadas de 1980 y 2000 a las Sierras Cordobesas primero y más tarde desde el área central (Sierras Chicas, Punilla, Paravachaca y Calamuchita) a las Sierras del Sur de Córdoba, a San Luis, Santiago del Estero y Catamarca en la década 2010 fue llamado proceso de bovinización por Hocsman y Preda (2006). Esta bovinización cambió las dinámicas productivas locales de las familias que poseían decenas de cabezas de ganado, pasando a ser crianceros de circuitos mercantiles que iban a la par de la sojización y agriculturización de la zona núcleo pampeana y extrapampeana argentina. Este proceso causó daños severos a los pastizales y bosques locales (Scaglia *et al.*, 2021). A pesar de que muchas especies del bosque nativo de ecoregiones como el Gran Chaco y el Espinal y sus ecotonos serranos se simbiotizaron con la ganadería familiar a baja escala (no más de 100 vacunos y/o equinos en 200 hectáreas mínimas) los impactos con la bovinización se ampliaron gracias a los incendios esporádicos (Argibay; Reninson, 2018).

Dos de las personas entrevistadas lo manifiestan al plantear:

los incendios a son cada vez más seguidos y es una pena porque no son para que reverdezca la pastura para los animales o cosas así, son intencionales y lo que buscan es destruir el monte, sacar a todos los que vivimos acá hace años y hacer negocios entre ellos (como explica G. D. en una entrevista. 15-01-2024).

Si bien los incendios fueron una práctica repetida por décadas, las familias que habitaban las sierras se mantenían allí viviendo dada su relación directa con las cuencas serranas, con la ganadería extensiva y comunitaria en el monte. Seguían allí además por trabajar como arrieros, encargados de campos, maestras rurales, quinteras, albañiles, matanceros, obreros alambradores y pirqueros. Esto era posible gracias a una extensa red de mataderos y frigoríficos locales (municipales o de carnicerías de pueblos y pequeñas ciudades) que facilitaban circuitos cortos de comercialización que funcionaron hasta la década de 1990 en que comenzaron a cerrarse y el ganado a venderse en pie a otras provincias.

Pero los incendios y las inundaciones después de desmontes o los desvíos de cauces aguas arriba para el abastecimiento a complejos turísticos y barrios cerrados, se convirtieron en un hecho

con cada vez mayor influencia en el despoblamiento de los establecimientos ganaderos familiares. A las condiciones desfavorables producidas por la privatización y cierre de frigoríficos y mataderos locales, a los irrisorios montos pagados por los transportistas y compradores de ganado en pie para los grandes frigoríficos de multinacionales o empresas nacionales instaladas en ciudades intermedias o grandes como Córdoba, Alta Gracia, Jesús María o Villa María, ahora se le sumaba un problema territorial que comenzaba a socavar las posibilidades de cría del ganado, el abrevadero, los baños y el hábitat familiar: los impactos de los incendios intencionales. Efectivamente la anuencia de focos ígneos intencionales que matan los animales, queman pasturas, destruyen cuencas y fuentes hídricas y se tornan amenaza a la vida rural serrana, se vuelven ahora un arma para los desalojos de familias que desarrollan prácticas agrícolas de producción y elaboración de alimentos de origen animal y vegetal en las Serranías.

Estos impactos territoriales también sirvieron para la transformación de las cuencas hídricas en verdaderos toboganes donde las lluvias arrastran todo por laderas destruidas tras dichos incendios. A lo destruido por los incendios intencionales le siguen maquinarias de despojo tales como topadoras, circuitos de deportes motor (carreras de rally, cuatriciclos y enduro) y grupos de técnicos que asesoran para que las familias recuperen el monte sin habitarlo cobrando estos por planes de manejo del suelo y prestación de servicios ambientales como nueva herramienta de despojo de los medios y modos de vida de las familias serranas (Deon, 2022; Diaz; Deon, 2025).

Dobrizhofer (1783) ya planteaba en sus escritos el tremendo impacto de los incendios ganaderos en las postas y estancias coloniales/jesuíticas allá por el siglo XVII y XVIII. Más recientemente Martin De Moussy (1864) y Alfred Stlezner (1890) también denunciaban estas situaciones, pero al mismo tiempo mapeaban y describían minuciosamente los suelos y bosques para facilitar su explotación con fines madereros, leñeros y mineros para el desarrollo de infraestructuras ferroviarias, edilicias y portuarias en el periodo comprendido entre los siglos XIX y la primera mitad del XX (Wedovoy, 1994). En estos y muchos otros trabajos como los abordados en su historización del universo ecológico Gran Chaco por Rosenzvaig (1997) diversos autores insistían en el debate de dejar o cesar la ganadería por ser incompatible con las actividades económicas que se vendrían a la región: la minería y la urbanización (turística y residencial/comercial).

Si bien se considera hasta la década de 1970 el auge minero de las Sierras Chicas (Gaido *et al.*, 2015) tanto esta actividad como el manejo ganadero familiar consolidaron un territorio híbrido donde las prácticas de producción ganaderas y mineras convivieron durante unos 80 años (Deon, 2021). Pero desde la década de 1980, y a fuerza de los incendios forestales intencionales, la nueva (mega)minería de canteras primero y la urbanización con barrios cerrados y complejos turísticos

después adquirieron tal potencia que terminaron desterritorializando paulatinamente a la ganadería de unas 180.000 hectáreas serranas y de unos 130 Establecimientos Agropecuarios sólo en 10 años. Un proceso que no solo desterritorializó al ganado, sino también a las familias productoras y las actividades comunitarias que allí practicaban (festividades, carneadas, se cerraron escuelas rurales, parroquias) y hasta pueblos enteros como en Ischilín, Copacabana, Villa Colimba, Pampa de Olaen, San Fernando, entre otros).

Efectivamente los grupos concentrados de poder económico aprovechan la reducción del valor de la tierra tras incendios o inundaciones y terminan ejerciendo violentas posesiones o comprando a muy bajo costo cientos o miles de hectáreas serranas con fines recreativos o de desarrollo urbano, turístico, holístico, ecoaldeas. Así presionan a los habitantes serranos a transformar sus prácticas agroculturales de base ganaderas (Quirós, 2022) logrando su desplazamiento de las áreas rurales a los centros urbanos medianos próximos (Sili, 2016; 2018).

Si bien estos procesos de territorialización/desterritorialización llevan décadas en la región, el periodo comprendido entre los años 2000-2020 ha visibilizado la emergencia de colectivos de personas que se organizan para resistir en el compartir alimentos autónomamente producidos y colectivamente unidos en nodos de consumidores/elaboradores, en ferias y ollas populares (Balmaceda; Deon, 2021). Alimentos que se comparten en redes desde el sostenido trabajo con la tierra, los animales, los cultivos, la cosecha de frutos, hierbas, hongos y otros productos artesanales serranos.

Entre estas comidas, la carne de las familias productoras que comparten los despostes en las carneadas de sus hogares, une a las personas en asados, locros y empanadas hechos en encuentros, juntadas³ y festividades comunitarias. Allí no sólo se cocinan alimentos sino también se comparten las historias orales hechas poemas, canciones y narrativas donde se llevan, traen, cocinan y degustan recetas, maneras de manejar el agua y propuestas de trabajo común en defensa del monte con el que se vive y produce un festivo y armónico encuentro que es necesario retratarlo para ubicar en su territorialidad hecha con juntadas entre la población serrana.

Pero estas juntadas lejos de romantizaciones están atravesando luchas tremendas desde una resistencia que se da en un proceso que en esta región ya no es de bovinización. Es que, en las Sierras Chicas, aquel territorio de unas 500.000 hectáreas ubicadas entre los departamentos Santa María, Calamuchita, Colón, este de Punilla y Sur de Totoral el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

³ Juntada es un regionalismo vulgarmente utilizado en las Sierras para referenciar una reunión donde se comparten alimentos, guitarreadas y charlas entre amigos, familiares y conocidos. En las juntadas también se suelen tomar decisiones colectivas como actividades que deriven en una fiesta más grande, en una asamblea popular o una movilización social (Deon, 2022).

Agroalimentaria (SENASA) ha visibilizado con la publicación de los datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2018 (CNA, 2018) un acelerado proceso que llamaremos de desbovinización en la región serrana de Córdoba. Esto es visible cuantitativamente en que mientras en el año 2009 estos departamentos poseían unas 340.314 cabezas de ganado bovino, en el año 2018 estas fueron 266.994 (CNA, 2018).

Un dato que obliga a rever lo abordado en trabajos anteriores por colegas del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios donde se visibilizaba la existencia de un avanzado proceso de desplazamiento ganadero de zonas núcleo pampeanas a extrapampeanas producto de la sojización (Hocsman; Preda, 2006).

El último CNA 2018 ha dado a conocer para esta región extrapampeana la pérdida de 73.320 cabezas de ganado (en general -vacuno, caprino, equino, ovino-). Pero también se ha visibilizado que, igual que en el resto del país, en esta región se consolida una concentración creciente de la tierra con sus establecimientos agropecuarios (EA) (Villulla *et al.* 2019). Estos departamentos pasaron de 2678 EA en el año 2008 a 1847 EA en el año 2018, de las cuales 1033 declararon en el último censo poseer ganado bovino, mientras que en el censo anterior en todas se declaró tener este tipo de ganado. A esto cabe sumar un dato poblacional central: un acelerado despoblamiento humano serrano. La tabla 1 resume estimativamente en base a los censos nacionales de población de los años 2010 y 2022 realizados por el Instituto Nacional de Censos la pérdida de población rural dispersa en cada uno de los departamentos que incluye la región de Sierras Chicas.

Tabla 1. Población rural dispersa de los departamentos incluidos en el cordón de Sierras Chicas años 2010 y 2022.

Departamento	Población rural dispersa censo nacional 2010	Población rural dispersa estimada censo 2022
Calamuchita*	2249	356
Colón+	1500	194
Punilla*	3422	687
Santa María*+	981	382
Totoral+	345	169

*Incluyen la población rural dispersa en otros cordones serranos como el de Achala y Sierras Grandes.

+Incluye población rural dispersa en áreas pedemontanas y llanas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos y del INDEC (Censo Nacional de Población años 2010 y 2022).

El caso más destacado es el departamento Colón donde la población rural no sólo pasó de 1500 habitantes a 194, sino que también quedaron en el área serrana unas 121 viviendas deshabitadas de acuerdo a relevamientos realizados por municipios y comunas en la preparación del CNA 2018 y del Censo Nacional de Población realizado en el año 2022. En este departamento es donde se vive el

mayor acaparamiento de tierras donde las propiedades rurales serranas pasaron en el año 2010 de estar en manos de 127 propietarios de campos de más de 80 hectáreas en el área rural serrana y pedemontana, a estar bajo el poder de 36 propietarios en el año 2022, según datos de la Infraestructura de Datos Espaciales de Córdoba (IDECOR) y de Catastro de la Provincia de Córdoba. Pesar de no conocerse datos de los restantes departamentos en ellos la cantidad de EA se ha reducido intercensalmente en porcentajes que oscilan entre el 30 y el 56%.

Los datos anteriores abren múltiples preguntas ¿A qué se deben estas reducciones poblacionales y ganaderas? ¿Qué relación guardan con la concentración de Establecimientos Agropecuarios (EA) y por ende de la tierra y las cuencas hídricas? ¿Qué impactos territoriales trae aparejada la desbovinización serrana no sólo como proceso ganadero sino también como desterritorializador agro cultural?

Si bien estas dudas son centrales, también es importante reconocer las estrategias productivas que sostienen a los EA y las acciones de la población que contribuyen a la vida agro cultural de la ganadería en el paisaje y territorios serranos.

Así es que proponemos inicialmente una metodología basada en una genealogía que describa mediante datos primarios, secundarios y obtenidos mediante la participación directa en asambleas y jornadas solidarias port-incendios que buscan aportar a comprender los modelos de desarrollo rural y de avance urbano metropolitano en esta porción de las Serranías del Gran Chaco. Un territorio serrano que a la vez es metropolitano, por encontrarse próximo a ciudades y pueblos conurbados, con distancias de hasta 100km con la Ciudad de Córdoba.

Para ello utilizaremos metodologías de indagación periodística, entrevistas y datos censales que permitan responder a ¿Qué procesos de territorialización de capital y de re-existencia/reterritorialización se dan en las Sierras Pampeanas relacionadas a la ganadería familiar? Proponemos hacer hincapié en datos de las Sierras Chicas en diálogo con casos ya analizados de otras áreas serranas de las Sierras Cordobesas. El presente trabajo presenta y amplía los resultados de las investigaciones doctorales en el marco del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios (CEA-UNC). Por un lado, la titulada Sierras Chicas, conflictos por el agua y el planeamiento territorial, dirigido por el Dr. Luis Daniel Hocsman y Codirigido por el Dr. Omar Arach. Y por el otro la tesis doctoral titulada Emergencia de autonomías alimentario nutricionales en Sierras Chicas, Córdoba. Dirigida por la Dra. Daniela Martina y Codirigido por el Dr. Omar Felipe Giraldo.

1 LOS DOMINIOS TERRITORIALES MORFOCLIMÁTICOS DE KAMCHIRA Y EL GRAN CHACO

Las extensas Sierras Pampeanas, ubicadas al oeste de la Cordillera de los Andes, al este de la llanura Chaco-Pampeana y la Mesopotamia, al sur del Gran Chaco y al norte de la meseta patagónica, se constituyen en la principal área de recarga hídrica del país junto a la Cordillera.

De allí nacen ríos y arroyos que forman parte de cuencas arreicas, endorreicas y exorreicas que recargan de agua los acuíferos de las áreas llanas con grandes ríos como el Paraná, el Salado (en Buenos Aires), el Río Dulce, el Desaguadero y lagunas como la Mar de Ansenzuza y el Sistema de lagunas pampeanas.

En su aridez y semiaridez esta región es un verdadero manantial donde nacen arroyos y ríos de las principales cuencas hídricas argentinas. Si la región del Cerrado brasileiro es la "Caixa d'água do Brasil" (Porto-Goncalves, p. 32, 2019), las Sierras Pampeanas, junto a la Cordillera de los Andes, son la Caja de agua de Argentina.

De ella nacen ríos que van a la región de Cuyo como el Desaguadero, al centro sur ríos como el Chocancharava y el Ctalamochita que unidos en el Carcarañá siguen recorrido al este hacia el Paraná, mientras que otros como el Popopis alimentan el extenso sistema de lagunas del sureste de la Provincia de Córdoba y Sur de Santa Fe. Al Paraná también lo nutre el Río Salado (norte), el Bermejo y todos los cauces nacidos en la extensa llanura Chaco Pampeana. Los ríos del centro norte de las Sierras alimentan la gran cuenca endorreica de las Salinas Grandes y las de Ambargasta, el Sistema Mar de Ansenzuza nutrido de ríos como el Suquía, Xanaes, Carnero, Jesús María o más al norte del Dulce. Finalmente, de esta región, sumada a los tributarios provenientes de la Cordillera de los Andes, nace el Pilcomayo y los ríos que drenan hacia el Gran Chaco endorreico y paranaense. Este extenso territorio hidrológico ha posibilitado por miles de años el desarrollo de diversas prácticas humanas agrícolas y ganaderas.

Tanto Giberti (1961), como Reca y Frogone (1982) caracterizaron la historia de la ganadería Argentina y dieron lugar en sus escritos a la importancia de las características geográficas para la paulatina expansión e industrialización del complejo agroalimentario de la carne vacuna en el país. En sus trabajos destacan que, primero la llanura pampeana y su zona núcleo "productiva", comprendida entre los Ríos Salado y Paraná, luego la Mesopotamia (entre los ríos Paraná y Uruguay) y después la llanura Chaqueña fueron los territorios más aptos para el desarrollo de la ganadería bovina.

Allí se presentan múltiples dominios morfoclimáticos que han permitido la territorialización, el desarrollo y sostenimiento de la ganadería como práctica económica central entre los siglos XVII y XX.

Pero estos dominios morfoclimáticos no fueron los únicos donde se desarrolló la ganadería. En los territorios donde la vida se transforma y domina rigiéndose por la convergencia de características diversas sean estas edáficas, hídricas, de solarización, de diversidad de especies florifaunísticas y relieves (Ab'sáber, 1977) allí se transforman y encuentran geográficamente otras formas de habitar y trabajar con la ganadería. Uno de estos espacios es en las serranías. Un extenso territorio formado por el plegamiento tectónico hace más de

200.000.000 de años y que gracias a su erosión y sus cursos de agua constituyeron a las sierras en cabeceras de cuencas hídricas, en espacio de convergencia de biomas (por estar en un lugar central privilegiado respecto a los biomas de llanura y de valles) y en espacio abastecedor de minerales para dicha llanura y valles gracias a la acción del viento y el agua. Allí mismo por más de 800 años la ganadería fue otra, distinta a la pampeana, es más, fue base para la ordenación social y territorial de la ganadería pampeana. Efectivamente, la ganadería de llamas, guanacos y más en los andes de vicuñas y alpacas, se hizo con dichos dominios morfoclimáticos caracterizados por su variación altitudinal, su vegetación, presencia mayor o menor de agua según las estaciones, variación de temperaturas y rocas para facilitar un conjunto de prácticas de habitar que no hubieran sido posibles sin la ganadería primero con camélidos, luego con equinos y mulares y más recientemente con ganado bovino (De Moussy, 1864; Montes, 1950; Serrano, 1945; Pastor *et al.*, 2012).

Los dominios morfoclimáticos serranos cimentaron un paisaje agro cultural único: se crearon a la par de los paisajes naturales serranos espacios geográficos, formas de vida exclusivamente propias de este territorio con la población que construyó corrales, viviendas, sendas y caminos para conectarse con prácticas ganaderas propias y colectivas, con animales propios de esa ecorregión (como las llamas y los guanacos) y que se vieron velozmente transformados a prácticas ganaderas bovinas y equinas producto de la rápida adaptación de especies ganaderas introducidas colonialmente desde Europa con presencia previa en otros dominios morfoclimáticos como la región Pampeana o Litoral.

Dobrizhoffer (1784), Montes (1950), Valdemarca (2003), Reyna (2023), entre tantos otros describen cómo en las Sierras Pampeanas o el Chaco Serrano, la ganadería bovina desde el Siglo XVIII transformaron el paisaje y consolidaron nuevas territorialidades. En las Sierras Chicas los pircados, algunos espiralados que hablan de corrales para encierros comunitarios de camélidos y los corrales de lados rectos, que hablan de la colonialidad y la construcción de la propiedad privada y los manejos europeos en esas propiedades, hoy son patrimonio de comunidades indígenas, afrodescendientes, de municipios, comunas y del estado provincial que paulatinamente valorizan culturalmente su presencia y uso sostenido hasta el presente por parte de los pobladores serranos (Deon *et al.*, 2022). La territorialidad ganadera ha sido a la vez parte de la construcción del paisaje cultural y, actualmente, es una herramienta colectiva para el resguardo territorial ante nuevos embates del capital que busca desterritorializar la ganadería, acaparar las cuencas hídricas y destruir los sitios patrimoniales.

En Argentina las Sierras Pampeanas (Ramos, 1999) son uno de los principales territorios cuyos dominios morfoclimáticos no sólo están constituidos por las particularidades geomorfológicas y altitudinales donde convergen climas y múltiples formas de vida de las otras regiones del país, sino también donde se encuentran endemismos propios de esta región o de cada uno de los ecotonos al interior de esta. La presencia de pastizales y la abundancia de cursos de agua en los paisajes serranos convirtieron el territorio serrano en un

área propicia para el desarrollo de la ganadería bovina, equina y mular desde el siglo XVII. Un proceso de bovinización que de manera similar se vivió en las Sierras de Tandilia y Ventana en la actual provincia de Buenos Aires.

Las particularidades morfoclimáticas de la región serrana permitieron la construcción de refugios de altura, parajes de arrieros, corrales, sendas para el arreo de miles de animales, pircados, espacios para la molienda, acequias, canales comunitarios, mataderos y redes de poblados que dinamizaron por siglos los intercambios sociales y económicos entre las Sierras y las demás regiones de la actual Argentina a partir de la producción ganadera.

La territorialidad ganadera familiar, nace de la necesidad de autosubsistencia y se relaciona con la producción alimentaria a partir del aprovechar la fluctuante dinámica hídrica de las cuencas, del hacer uso racional de los frutos del monte, de frutos introducidos y cultivados en huertas, quintas o recetas compartidas ancestral e interculturalmente, de las procesiones y bailes compartidos en familia y con amigas/amigos en los parajes serranos. Cuando la ganadería familiar se tornó un oficio que permite la subsistencia y reproducción de las unidades productivas familiares, desde hace dos siglos esta actividad se ha organizado con el rol importantísimo de puestera, puesteros, crianceros o cuidadore/as de ganado. En el siglo XIX y comienzos del XX este rol sólo permitía la capitalización del estanciero con la venta de miles de cabezas de ganado que mayormente, al ser animales criollos y musculosos por su andar en las sierras, derivaría más tarde en la venta animales en pie a circuitos cortos de comercialización de la industria de la carne, mayormente orientados a la producción y consumo local mediante familias con el rol de carniceras, despostadores, faenadores y comerciantes. Una ganadería desarrollada hasta la actualidad de manera mixta, donde en algunos casos al ganado vacuno se le suma la tenencia para autoconsumo de cerdos, cabras, gallinas (para huevos y para carne) y ovejas (para lana, cueros y carnes).

Al igual que los estudiados por Silveti (2012) para el caso de Cruz del Eje, el pastoreo del ganado en las Sierras es extensivo a partir del forraje provisto por la vegetación de arbustales y herbáceas propias del bosque nativo. La territorialidad extractivista ganadera y la mularización fueron centrales en proceso de desecologización de las comunidades indígenas del Gran Chaco desde el siglo XVII hasta inicios del siglo XX, dado que dejaron de vivir simbiotizadamente con el monte y pasaron a padecer incendios y a ser ocupados como puesteros, crianceros y cuidadores de ganado vacuno y mular viviendo su destierro en Estancias Jesuíticas primero y en Mercedes de tierras o Estancias ganaderas después (Rosenszvaig, 1997).

De esta manera la bovinización posee una historia anterior a la de las décadas del 1990-2000 como plantean Hocsman y Preda (2006) y su centralidad en los procesos de despojo y concentración de la tierra puede trazarse a partir del avance del capitalismo en el territorio extrapampeano con el advenimiento de las Estancias coloniales y la disputa territorial a las comunidades indígenas. El capitalismo agrario diversificó su

territorialidad desde creado el Estado Argentino y el de la Provincia de Córdoba y profundizó la explotación de los trabajadores y trabajadoras serranas con la llegada del ferrocarril a principios fines siglo XIX, conllevando a la pluriactivización de la población serrana. Efectivamente esto se produjo mediante la explotación de la mano de obra ya no en la producción de ganado mular (que mayormente fue reemplazado por el ferrocarril, los caminos y los camiones), sino en los recursos forestales del Gran Chaco y el Chaco Serrano (hachando Mollares, Talas, Algarrobos y Quebrachos) y abriendo lugar al avance minero de caleras y marmoleras, proceso que devino en la proletarización de la mano de obra familiar antes ocupada en la ganadería y ahora pluriactivizándose en la minería, la hachería, la construcción edilicia (albañilería y pircados urbanos) y otros oficios más urbanos y menos rurales y agrarios. Como plantea Rosa Arguello:

las mujeres quedamos cuidando los animales cuando los hombres se iban a las canteras o al obraje como hacheros. Y nosotras carneábamos, ordeñábamos, cuidábamos las hijas, los hijos hacíamos las tareas del hogar, el queso, la leche, juntábamos yuyos, manteníamos la quinta, llevábamos carne y quesos al pueblo y lo vendíamos, como hacen hoy algunas pocas familias también. Las niñas y niños trabajaban en las verduleras (carros tirados por caballos) que pasaban comprando productos a nosotras y que los llevaban al mercado en Córdoba o en los centros turísticos para vender allí frutas, verduras, salames, quesos, aromáticas, mermeladas y demás. Los niños y niñas también trabajaban yendo a acomodar cajones y como vendedores. El oficio de los comerciantes móviles aún persiste tal y como lo hacía Don Chuni, Don Nando, Chacho Ochoa, El Trompa, Doña María y tantos otros con sus carros o rastrojeros que buscaban alimentos y traían otros para truequear (intercambiar) o vender". (Entrevista del 17-01-2017, cursiva aclarada por los autores).

Como plantea Silveti (2021) se producía la mercantilización de los productos de base ganadera de las economías domésticas. Esto se producía en un rico intercambio social sostenido en un contexto de pluriactividad rural y urbana creciente. A diferencia de otras regiones extrapampeanas en el paisaje de base ganadero, minero y urbano que paulatinamente se formaba en las Sierras desde el siglo XIX y con más fuerza desde la primera mitad del sig. XX nacía una territorialidad ganadera bovinizadora que comenzaría a resistir al avance minero y urbano.

Aquella territorialidad hecha con piedras, adobes y horcones, definitivamente se volvía paisaje y territorialidad permanente de los dominios morfoclimáticos que se formaron con la llegada del ganado vacuno y mular desde el siglo XVIII; pero que más recientemente se volvían hogar de miles de familias rurales que dispersamente habitan y habitaban la madre sierra. La primer mitad de siglo XX se caracteriza por dominios territoriales serranos basados en la territorialidad ganadera, con la intensificación de la ganadería bovina y la concentración de la tierra pero con un control campesino de ésta dado desde las postas y parajes serranos, con su pluriactividad y conectividad comercial sostenida por viajeros en sus rastrojeros (vehículos a combustión para cargas pequeñas y medianas rurales) y verduleras (carros tirados por caballos), aquellos que entre pircados y sendas unían a las familias puesteras de las extensas estancias con los centros urbanos en el bajo

compartiendo y vendiendo alimentos, artículos hogareños, de limpieza, cosmética, salud y vestimenta. Rastrojeros, carros y verduleras que mayormente llevaban y traían entre habitantes rurales dispersos, concentrados en pueblos o caseríos, pueblos y ciudades las producciones alimentarias.

2 GANADERÍA EN KAMCHIRA

La región de las Sierras Pampeanas es un territorio con manejos ganaderos bovinos, equinos y mulares al menos desde hace unos 450 años. La ganadería aún existente se ha realizado en territorios con ganadería precolombina de camélidos que fue motivo de encuentro y trabajo de pueblos indígenas por unos 800 años. De estas prácticas ganaderas nace el paisaje serrano. Las descripciones de Florian Pauke (1749-1767), de Martin Dobrizhoffer (1764) y Martin De Moussy (1864) y Furlog (1935) son registros importantes de personas que se adentraron en los territorios de las comunidades ganaderas serranas y describieron la presencia de animales nativos que formaban parte de prácticas de capturas comunitarias y encerramientos para el aprovechamiento de su lana, cuero y carne. También dieron cuenta de las violencias y los despojos que en tiempos de la colonia se producían a fuerza de incendios y matanzas. Estos procesos han sido estudiados en las Sierras de Belén y Andalgalá por Jimenez-Escobar y Martínez (2019), Raffino *et al.* (2015), quienes han logrado visibilizar desde la biología y la antropología cultural que el manejo ganadero con fines de transporte en las áreas Serranas y Cordilleranas sirvieron para la comunicación entre los pueblos del Shinkal de Quimvil, Mutquin, Ancasti y otros territorios Serranos que también incluyen los actuales de Córdoba. Claro que si hablamos de lana, no hablamos de vacas, menos de ovejas, sino de guanacos y llamas. Camélidos americanos que tuvieron una presencia extensa en las Sierras de Córdoba aprovechando estos las pasturas y brotes blandos de cierta vegetación serrana. Actualmente estos camélidos sólo están en áreas pedemontanas de las Sierras de Guasapampa y las Salinas Grandes y de Ambargasta en la provincia de Córdoba, pero hasta 1860 habitaban permanentemente las Sierras Chicas, Punilla y Calamuchita (De Moussy, 1864).

Su presencia se vio afectada por la caza, los incendios y los pircados primero y alambrados más tarde. La extinción de estos animales en un territorio de unos 300.000km² se dio a la par del genocidio y destierro de muchos pueblos indígenas Henia-Camiare, Sanavirones, Rankulches y Diaguitas serranos que luchan por su territorio (Reyna, 2021). Muchos habitantes indígenas pasaron a ser puesteros en las estancias serranas o a sectores de las ciudades de la época como en La Toma (Palladino, 2018), Quisquisacate, Saldán o Villa Allende en la Ciudad de Córdoba, donde la ganadería

prácticamente la tenían restringida a la margen del río Suquía u otros cursos de agua tributarios de este.

La llegada de esclavos africanos (de Angola y el Congo) traídos por Estancieros de Buenos Aires a Córdoba, Santiago del Estero y Catamarca cambió las dinámicas serranas geograficando poco a poco las Serranías con las prácticas que les obligaban a hacer: pircar para delimitar. El periodo comprendido entre los siglos XVII y XIX puso en el centro a estos trabajadores esclavos que se hacían cargo de construir y abastecer de alimentos las estancias con las personas de comunidades indígenas Chaqueñas (Mocovíes, Lules, Vilelas, Quilmes, Mbya, Sanavirones) desterradas y traídas a las Sierras con el ganado bovino para cuidarlo y ayudar a su reproducción para su comercio (Celton, 1991 y Rosenszvaig, 1997).

Los mestizos y criollos eran los encargados del manejo ganadero. Los transportes de animales en tropillas o grupos de 500 o 1000 vacas, caballos o, hasta fines del siglo XIX mulas, eran realizados por arrieros que recorrían decenas de kilómetros diarios entre postas y parajes serranos. El destino de los animales era la producción de cueros y el transporte al puerto de Buenos Aires o el abastecimiento a las caravanas al Litoral, a Cuyo o al Alto Perú (Valdemarca, 2003; Tell, 2008).

Tiempo después con el catastro de las tierras para el Estado Provincial y Nacional la vertiente oriental de las Sierras Pampeanas, aquella más próxima a la llanura Chaco-Pampeana recibía expedicionistas que venían a describir sus riquezas para su explotación. Un nuevo vector de desarrollo y de despojo para esta región se imponía: el ferrocarril y la minería industrial de caleras y canteras.

Pronto el catastro bautizaría a la Serranía como Sierras de la Cal, del Mármol, el Granito y a su par aparecían otras maquinarias, hornos gigantes que no eran para hacer pan, sino cal y cemento. Y la ganadería a comienzos del siglo XX comenzaba a ser restringida en ciertos pueblos que a la par de la minería vivían otro cambio en su dinámica territorial, paisajística y morfoclimática: el turismo, los embalses, las forestaciones con especies vegetales exóticas y los centros urbanos para curar enfermedades/pandemias de las ciudades (Buenos Aires, Rosario, Rafaela, Santa Fe, Córdoba buscaban en las sierras la cura a la tuberculosis, la malaria, la meningitis, la sífilis y la lepra). Cursos de agua que paulatinamente ven reducirse su disponibilidad del vital elemento dada la creciente construcción de embalses y represas tomas para el abastecimiento de la industria minera calcárea, cementicia y la provisión a los centros urbanos con impactos graves en las prácticas ganaderas familiares serranos.

Paulatinamente los establecimientos ganaderos se volvían paisaje europeo con forestaciones con coníferas con casonas inmensas y canchas de paddle, golf y la ganadería de golpe “ensuciaba”. Desde la década de 1940 se inicia un proceso de pérdida de los establecimientos agropecuarios

próximos a los cauces ahora embalsados y con ello un floreciente desarrollo urbano que consolidaría centros turísticos como los que hoy dominan en los valles de Sierras Chicas, Punilla, Paravachasca y Calamuchita. Se inicia aquí lo que hemos llamado la des-serranización, la pérdida de ecosistemas serranos, el aplanado de cerros con la megaminería de canteras y el despoblamiento rural serrano a manos de un brusco cambio territorial y paisajístico a la vez que flori-faunístico y edilicio impulsado por empresas mineras, desarrollistas urbanas y turísticas y grupos que especulan con la conservación ambiental y desarrollan urbanizaciones "ecológicas" sin autorización estatal.

Nacían comunas y municipios que viabilizaban la caza de animales nativos (pecaríes, corzuelas, mulitas, aves) la captura de animales silvestres para mascotas (tortugas, aves, ciertos reptiles) a la vez que se prohibían los caballos, las vacas sueltas, la cría de gallinas y la ganadería en áreas urbanas ahora era “ordenada” con un área específica del gobierno, el Instituto Superior de Agricultura. Un proceso que perduró hasta la década de 1990 con la llegada de Barrios Cerrados (Balmaceda; Deon, 2021).

La ganadería pasaba a ser símbolo de rusticidad o rebeldía y sólo era útil como comida cada vez que se iba a la carnicería. Como plantea Mereco Luna:

entre comienzos 1950 y hoy los animales sólo llegan a las ciudades serranas en fiestas patrias o procesiones de patronas, vírgenes o santos. El resto del año queda relegada al monte. Sierra adentro, la gente no ve una vaca o un caballo ni ahí en la ciudad fuera de las fiestas patronales o de los festivales. Sino viaja sierra adentro o si no se le escapó alguien desde algún barrio popular, esos animales no los ves, y pensá que antes en el Polideportivo o la Plaza de Unquillo o Villa Allende tenías barrales y postes para atar el caballo, la mula o el burro al lado del banco donde te sentabas a charlas con amigos o podías ir a la costanera y llevar a pastar el animal ahí u ofrecerlo para pasear y ganarte algo de plata, pero ahora no te lo saca la policía y la municipalidad te cobra un multón. Pocos pueblos ofrecen ese servicio o dejan que la gente lleve a pastar sus animales al río. También es entendible el riesgo (Entrevista 16-01-2024).

Desde la década de 1980 la ganadería comenzaba su estrepitosa caída como práctica económica central en la serranía: se cerraban los frigoríficos y mataderos municipales o de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) locales. Los caballos sólo se permitían en verano con fines turísticos y debían registrarse sus dueños como prestadores de turismo alternativo. Más recientemente esas actividades se pueden hacer en puntos atractivos alejados del centro de los pueblos y ciudades y los que prestan los servicios deben tener cursos específicos con matriculación de guías en el marco de la ley provincial 8801 y las disposiciones normativas locales. Así la ganadería poco a poco perdía territorialidad en la vida serrana. Pero también la perdía su población con incendios que en la década de 1980 quemarían 420.000 hectáreas (varias de ellas más de 5 veces). Las cuencas hídricas padecían la contaminación de cauces por ganado muerto en él, los pozos de agua y los abrevaderos animales

quedarían cubiertos de cenizas, las mangueras destruidas, los corrales también y lamentablemente no sólo unas 89 viviendas rurales dispersas se verían afectadas total o parcialmente, sino también según informes periodísticos de la época unas 13 personas, que buscaron en distintos incendios contener el fuego que afectaba sus medios y modos de vida, fallecían. Hechos que llevaron a un crecimiento de la pluriactividad de los hombres, a una creciente responsabilidad rural de las mujeres no sólo al cuidado de hijas e hijos, sino también de una población rural crecientemente envejecida que afrontaba su derecho de habitar allí a la vez que el derecho a migrar de jóvenes miembros de las familias que optaban por buscar en la ciudad mejor calidad de vida y empleo. Un hecho que determinó que sean mayoría las mujeres mayores de 40 años las que predominaban como población rural dispersa en los censos nacionales de 1980 y 1991 con un porcentaje de 56 y 61% respectivamente. Mujeres que padecieron múltiples violencias para que abandonen definitivamente las Sierras y sus tierras a manos de empresarios mineros, inmobiliarios y agentes gubernamentales que mediante la Constitución Provincial de 1986, obligando a comunas y municipios serranos a achicar sus ejidos y ajustar sus territorios sólo al área de prestación de servicios y no a las áreas rurales y su vínculo con la población dispersa. Así se cerraban escuelas rurales, se dejaban de mantener caminos y cauces y de prestar atención mediante salud y abastecimiento de agua a las áreas rurales serranas facilitando la neoliberalización extractivista urbana y minera serrana en una nueva etapa de la des-serranización con la desbovinización en el centro de los despojos territoriales de la población que habita y trabaja en las Sierras de Córdoba.

2.1 La paulatina desterritorialización de la ganadería serrana

Hasta la década de 1980 en cada pueblo y ciudad serrana había uno o más mataderos y frigoríficos (Fratini, 2013; Deon *et al.* 2021) que servían al abastecimiento alimenticio cárnico local. Mientras en 1980 en los departamentos Punilla y Colón había 47 mataderos/frigoríficos municipales y de PYME locales, para abastecer a unas 135.000 personas que habitaban la región, en el año 1995 quedaban 10 y en el 2020 sólo 3 para abastecer a 380.000 habitantes. No es que la gente come menos carne bovina, sino que simplemente la concentración del capital en el complejo agroalimentario de la carne vacuna en Argentina es cada vez mayor en todo el país y en gran parte del mundo (Villulla *et al.*, 2019). Mientras antes la producción y consumo era local en un 100% en la actualidad es prácticamente un 95% de frigoríficos transnacionales que procesan la carne a más de 200 km del lugar de consumo, afectando seriamente la ganadería y el comercio local de estos productos básicos. Esto también ha influido en el aumento del costo de la carne bovina y, sumado a la inflación y las

crisis político-económicas de las últimas dos décadas, el consumo ha disminuido pasando a ser ocupado el volumen de ingesta anual de carne por otras como las carnes porcinas y avícolas, las que sí tienen una producción más próxima y un costo menor.

La desterritorialización de la ganadería serrana se da con fuerza no solo desde la llegada del ferrocarril o desde el cierre de los mataderos, sino que principalmente se produce desde la década de 1990. En esa década las políticas neoliberales quitan el poder municipal y comunal territorial a los gobiernos locales de los espacios rurales y favorecen la llegada de la megaminería de canteras y tras ella el negocio inmobiliario y turístico. Los cambios en la constitución nacional y provincial que le restan poder territorial a municipios y comunas que tenían jurisdiccionalidad sobre amplios territorios, es reducida sólo al área de prestación de servicios. Hecho que deja a merced del capital las áreas rurales.

De esta manera se van consolidado transformaciones territoriales que relegaron la ganadería a actividades recreativo-turísticas o la desterritorializaron como práctica agro cultural familiar y hasta comunitaria. Volviéndola una actividad para el ejercicio de la posesión de extensas porciones de tierras no catastradas o de inmuebles cuyas familias ganaderas por diversos motivos dejaron de habitar la tierra y la vendieron o les fue ocupada por agentes de poder concentrado que colocaron ganado bovino y sujetos pluriactivos no residentes en la tierra que en sus ratos libres se ocupan del ganado por salarios ínfimos.

Por un lado, este proceso se logró por parte de grupos de poder concentrado que accionaron territorialmente a fuerza de incendios intencionales (Deon, 2022). Por otro se produjo una creciente mercantilización de ciertas fiestas populares que dejaron de ser el espacio de encuentro de las familias que iban a vender sus alimentos y a divertirse y con ello se concentró la compra de carnes y derivados lácteos a empresas multinacionales que impusieron restricciones bromatológicas y legales a los productores familiares que encontraban en la venta en festivales, fiestas patrias y eventos gastronómicos populares sus producciones de alimentos, hecho que les quitó poder económico. Lo anterior se logró por otro proceso que dañó la producción ganadera familiar: la prohibición de tenencia de animales de granja en áreas periurbanas y el cierre de los mercados municipales locales donde las familias que carneaban vendían o intercambiaban la carne despostada, refrigerada, los encurtidos y charcuterías.

De allí, las dinámicas territoriales/poblacionales con ganadería familiar están perdiendo sus espacialidades producto de la extensión continua de la ciudad y la absorción paulatina de los espacios rurales (Sanchez, 2016; Valdez, 2013) que le rodean con sus prácticas agro culturales. Este es un fenómeno motorizado por las nuevas tendencias de expansión y crecimiento propias de los espacios

urbanos donde el negocio urbano avanza mediante despojos y graves impactos ambientales a fuerza de desmontes y la construcción de paisajes de otros lares que terminan repercutiendo aguas abajo en las cuencas hídricas. La miamización y la europeización del paisaje y el ocio han determinado un impacto negativo en las cuencas hídricas, en los bosques nativos y en las dinámicas agroecológicas serranas. La ganadería ha sido cada vez más confinada a espacios de feedlot o crianza a corral dado que se alimenta de especies introducidas en dicho proceso de europeización y miamización y está contribuyendo a la expansión de los paisajes exóticos, hecho por el cual el conservacionismo ambiental a ultranza y con serranías deshabitadas presiona para la desterritorialización ganadera familiar y de quienes habitan las sierras.

De esta manera asistimos a un nuevo conjunto de dinámicas territoriales y morfoclimáticas en construcción donde la ganadería ya no ocupa un lugar central, sino que padece su desterritorialización con incendios, inundaciones y cada vez más prolongadas sequías producidas por la alteración de regímenes hídricos por la pérdida de los bosques nativos y el no controlado consumo de agua de los cauces y reservorios naturales subterráneos.

Por más de 300 años la ganadería (primero mular, luego equina y más recientemente bovina) fue la práctica agroecológica constructora de dinámicas geográficas y geomorfológicas modeladoras del paisaje serrano de las Sierras Pampeanas, en la actual provincia de Córdoba (Giberti, 1961; Arceo, 2017). Pero hoy, con el caso específico del proceso urbano/minero que se vive en los Departamentos Colón, Totoral, Punilla, Santa María y Calamuchita, y que se expande a San Alberto y San Javier en Traslasierra (Quirós, 2021 y 2022), vemos que la ganadería serrana no es necesariamente la amenaza para los territorios serranos, como lo planteaban quienes deseaban su desterritorialización allá por los siglos XIV y comienzos del XX o sus detractores más actuales que se escudan en discursos conservacionistas e inmobiliarios para desterrar a quienes habitan y trabajan en las sierras.

Por ende, la des-serranización encuentra resistencias crecientes, desde la década de 1980 y con más fuerza desde 1990 con Asambleas vecinales y colectivos como la Asociación para la Protección del Ambiente serrano, los consejos vecinales rurales, las nuevas Comunas que nacen o se impulsan en todas las Sierras (El Manzano, Cerro Azul, Amancay, Cabana, Calmayo, entre otras). De esta manera se comienzan a impulsar Reservas Hídricas y Naturales comunales y municipales que poco a poco buscan recuperar la territorialidad serrana en las cuencas hídricas donde se abastecen de agua los poblados (Paez *et al.*, 2017).

Afortunadamente, sigue habiendo ganadería serrana y familias que la practican, pero ¿Cómo se sostiene esta re-existencia?

3 CARNEADAS, FERIAS, PEÑAS, CARRERAS CUADRERAS, LAS JUNTADAS QUE SOSTIENEN LO SERRANO

La ganadería serrana familiar la hemos llamado así durante todo el escrito porque en toda la región de Sierras Chicas sólo unos 16 establecimientos concentran unas 82.000 cabezas de ganado y son propiedad de grandes empresas dedicadas a la cría de ganado, las restantes 175.000 cabezas de ganado bovino se reparten entre unos 1025 establecimientos ganaderos en los 5 departamentos, con manejo participado entre miembros de la misma familia y familias vecinas. Todos ellos cuentan con producciones extensivas y en varios casos comunitarias (no cuantificado ni censado específicamente) que comparten campos para el pastoreo y el cuidado de los animales que hacen uso de las pasturas naturales con ganado equino, caprino y ovino.

Esta característica es central dado que todas las localidades a pesar de no tener ya su matadero, poseen una o más familias que carnean y comparten, intercambian o venden la carne. Es importante destacar que al consultar a personal del SENASA sobre la legalidad o el reconocimiento o no de esta práctica ellos aclararon que:

todos los establecimientos ganaderos y todo el ganado bovino están registrado y posee un código, los vacunadores somos responsables junto a las familias o personas dueñas de los animales de la zoonosis de los mismos, por ello no podemos limitar esos intercambios o comercializaciones de carnes, aunque tampoco los alentamos, porque sabemos que están basados en la confianza mutua y el compartir que son la base misma de la agricultura y la ganadería al igual que de las festividades. Lo que siempre, una y otra vez que visitamos a los productores, insistimos es en el mantener la higiene y el aviso de cualquier situación de enfermedad, mordedura de murciélago, mortandad por razones desconocidas y actualización en las vacunaciones. Por suerte la gente es cuidadosa, creo que sabe que de ello también depende su salud y economía. En la zona rural de Villa Allende, por ejemplo, recibimos la denuncia de un productor respecto a la muerte de muchas vacas. Cuando fuimos constatamos que estaban todas vacunadas pero se trataba de un problema de zoonosis ocasionada por unos murciélagos que tuvimos que controlar con la ayuda de especialistas. En Río Ceballos tuvimos que trabajar mucho para determinar que un problema de enfermedad de varios animales se debía a que estaban comiendo mucho siempre verde, una especie de árbol introducida para parqueización que las vacas y caballos la ingieren ante la falta de pasturas causándoles problemas intestinales y ocasionando también la expansión más acelerada de esta y otras especies exóticas. En este caso tuvimos que lidiar con una Asociación Civil conservacionista que tiene a cargo los campos que se excusa en la necesidad de tener los animales para evitar incendios, algo inentendible porque están intoxicando animales que a la vez expanden los bosques invasores que dañan las cuencas hídricas y otros establecimientos ganaderos próximos parte de la economía familiar campesina. (Entrevista a vacunador del Senasa, solicita se resguarde su nombre. 11-01-2014).

Estudios recientes han visibilizado el avance de plantas exóticas e invasoras⁴ causadas mayormente por actividad antrópica derivada de la europeización de los paisajes del Chaco Serrano y la presencia, planificada o no de ganadería que ingiere estas plantas (frutos, tallos y hojas) y que en su proceso digestivo o en el adherirse sus frutos o propágulos al cuerpo del animal son dispersados en nuevas áreas. El Departamento Colón, sectores de Punilla, Calamuchita, Santa María, Ischilín y Totoral son los más invadidos. Esto causa impactos graves en las cuencas hídricas, la disponibilidad y calidad de agua y la pérdida de la biodiversidad con impacto en las economías campesinas y los paisajes agro culturales serranos. Existe una fuerte discusión en ámbitos científicos y político-ambientales sobre si controlar o no estas plantas y los manejos ganaderos en áreas con presencia de exóticas e invasoras (Zak, 2019; Cingolani, 2008). Otros trabajos han demostrado que en los territorios donde se ha quitado la ganadería y se han establecido planes de conservación financiados por fondos internacionales o provinciales de recuperación del bosque están viviendo procesos de avance turístico con cabañas, loteos no declarados, obras como lagunas de retención de agua, circuitos de deporte motor, "megaminería sustentable de canteras", entre otros usos, que están acelerando la destrucción del bosque nativo más que la presencia de especies exóticas y ganadería (Martina *et al.*, 2021; Deon; Díaz, 2021; 2025).

Mientras las especies exóticas avanzan los paisajes rurales serranos se transforman en nuevas naturalezas que están destruyendo etapas ecológicas y procesos alimentarios de habitantes serranos a la vez que creando nuevos riesgos en las cuencas hídricas y en los centros urbanos consolidados que demandan del vital elemento que en Córdoba cada vez más es traído de cuencas más lejanas a la propia de los centros urbanos.

Así, paisajísticamente se presenta una nueva etapa de serranización, es decir de conexión sociedad-naturaleza en las Sierras cordobesas. En ellas se encuentran las moreras, las parras, las higueras, los álamos, los talas, sauzales y los algarrobales añejos son parte del patio enorme donde se planifica cómo controlar especies como los Olmos, los Siempre Verdes, las Banderitas Españolas, los Fresnos y otras especies exóticas invasoras que están dañando la provisión de agua, pero creando

⁴ Según Bernardello et al. (2025) se entiende por plantas exóticas a aquellas cuya presencia en un territorio es debida a la introducción accidental o intencionada derivada de la actividad humana o que han llegado, sin la ayuda del hombre, desde otra área en la que son nativas. Aquí se incluyen a las plantas adventicias (exóticas que no forman poblaciones perdurables y necesitan de repetidas introducciones para su persistencia) y a las naturalizadas (exóticas que mantienen poblaciones durante varias generaciones sin la intervención directa del hombre). Son señaladas en las respectivas descripciones con un círculo negro colocado antes del nombre científico. Por otro lado las plantas invasoras son plantas naturalizadas que producen nuevos individuos reproductores, a menudo en gran número, a cierta distancia de los parentales (> 100 m en < 50 años para taxones que se dispersan por semillas y otros propágulos; > 6 m cada tres años para especies que se reproducen por raíces, rizomas, estolones o tallos rastreros) y tienen el potencial para propagarse en un gran área. Muchas plantas exóticas que, en la actualidad no son clasificadas como "invasoras" porque no cumplen estos criterios, pueden serlo en el futuro. Son entonces aquellas plantas naturalizadas que se propagan de forma autónoma en hábitats naturales o seminaturales, induciendo cambios significativos en la estructura, composición o funcionamiento de los ecosistemas." (Bernardello et al. 2015:44).

un nuevo paisaje europeizado. En esas jornadas también suena una guitarra, hablan técnicos, biólogos, guardaparques, el vacunador acaba de hacer su trabajo con vacas y ovejas y se prepara la comida en un asado, con sandwiches y/o ensaladas. El vacunador cura una vaca mordida por un murciélago y se lleva una muestra de sangre para descartar rabia. Las carcajadas no se saben bien si las trae el río de la casa anterior donde en la ancha galería bordeada por un molle se celebra un cumpleaños familiar con un asado, o si vienen del corral donde juegan las niñas a la escondida. Es día de juntada. Apresuran a la carneada. Mandan a los niños y a quienes se impresionen a buscar leña, o a cortar Siempre Verdes con los guaraparques, a jugar o afilar cuchillos y machetes. Don Loza toca la guitarra más fuerte. La gente de las sierras quiere seguir viviendo y compartiendo en ellas, por eso se hace con ellas desde la solidaridad de quienes les quieren ayudar y a quienes pueden ellos ayudar.

Un silencio seguido de un fuerte quejido animal da paso al puntazo final. Juntá la sangre... juntala que hacemos unas morcillas dice Doña Betty. Cuelgan el animal del gancho que baja del gajo más grande del cuatricentenario algarrobo (como dice Doña Ochoa).

...Escondido me han pedido escondido le iré a dar... Canta el guitarrero y aparecen con repasadores a bailar.

De la punta de la mesa nos llama Don Pelayo,

‘mire mijo’, me dice, esto no lo van a romper, menos aún lo van a incendiar... esto es las Sierras, no es solo cerros agua y hoteles, tampoco son las motos haciendo ruido y rompiendo todo, menos aún es canteras, por más que sean las que plata y trabajo a veces nos dan o los que cada tanto nos comprenden una vaquillona. No, estas son las Sierras, es la gente que comparte, la familia, las solas, los solos, los amigos, los que se arriman como Ustedes con respeto, que vienen a ayudar y compartir con su familia, a comer, que traen algo, que comparten. Usted preguntaba si creemos que la ganadería familiar serrana está perdiéndose, yo creo que sí, mire, ahí está la tapera de Carmen Ochoa, más arriba Usted y su familia conocieron a Don Luna, sus abuelos y tíos los Deon vivían en el obrador y hoy está todo demolido, Ustedes conocieron a Don Abelino Gonzalez ('El Brujo'), como desalojaron a los Caresani en La Tranquerita⁵ y del otro lado, en la Cañada de los Liones en Cosquín a las 5 familias que vivían ahí, le puedo nombrar muchísimos, si, nos están sacando... Pero también acá estamos de fiesta, no porque nos quieran sacar sino porque estamos vivos, con el cuchillo al cuello como el ternero, pero no podrán matarnos porque hay muy mucha gente que ahora está con nosotras, las gentes de las Sierras (Pelayo Loza, 14-01-2024).

Las higueras, los patios, los talas, las flores, las guitarras y bombos siguen estando y creciendo. No habrá mataderos, pero las carneadas mensuales rotativas sirven para compartir la carne entre quienes viven en Cabana con los Tarditti cada vez que despostar un ternero o una vaquillona.

⁵ Así lo presenta Victor Valente en La Unión Regional (2020) al caso del desalojo de la familia Caresani. En el año 2012 la familia Caresani fue desalojada del lugar en el que nacieron, se criaron y desarrollaron. Las máquinas de la empresa El Gran Ombú tumbaron sus casas. Y como si eso fuera poco, iniciaron un juicio de despojo que perdieron y ahora deben pagar cerca de un millón de pesos. Disponible en: <https://www.launionregional.com.ar/el-extrano-desalojo-de-la-tranquerita/>.

No habrá fábricas locales de fiambre, pero los Falchini siguen con María y Amado haciendo los Salames Allende. Juanchi ya vende sus chorizos criollos y mezcla atados en la feria agroecológica de Villa Allende. Don Angel amplía cada año el locro en Barrio Español y llega el cerdo y la carne de Becerra. Mereco tiene la fiesta de la virgen cada 06 de julio, pero el 05 ya carnero y metió a varias heladeras la carne para el asado en el Salón Parroquial. Y el Locro del Dani, ya superó las 1000 personas y cada ingrediente es bien Unquillense. No hay que hablar de las empanadas del Rancho Tucumano hechas por Delia o la colecta de los bomberos de Mendiolaza o los de Villa Allende que reciben carne y verduras de familias de toda la zona. Como cuenta Gloria en la Feria de Río Ceballos:

Irupé hace los mejores alfajores con frutos del monte, pero su madre los mejores panes rellenos con queso casero de vaca o con chicharrón de las carneadas de Colanchanga (Entrevista 07-01-2023).

"Y los Torres", agrega Isabel, (...) no dejan ganado en pie con sus 4 carnicerías de la familia, carne propia del monte y las Sierras, carne riquísima, cría buenísima, montes muy cuidados, ríos sanos donde las familias y veraneantes disfrutan el agua y el río sin que nadie los corra. Un ejemplo de producción local que resiste, gente que produce hace décadas que nos comparte la carne recién bajada del Alpatauca, aclara Don Luis en Agua de Oro en la carnicería (Entrevista del 07-01-2024).

Resumir en pocos párrafos una red enorme que sostiene la ganadería familiar serrana es difícil, pero lo intentaremos. De 23 carnicerías pequeñas (fuera de supermercados y centros comerciales) relevadas en los Departamentos Colón y Punilla, 21 producen la carne localmente. De acuerdo a datos de comercio e industria de dichos departamentos existen unas 183 carnicerías, de los restantes no obtuvimos respuestas por ello nos enfocaremos en estos. Si bien resta relevar la mayoría de las carnicerías, la visita a las 64 elegidas es un dato relevante que da cuenta de que cuentan con carnes de la zona compradas a familias locales o producidas por ellos mismos. De las restantes 119, unas 20 pertenecen a cadenas regionales de frigoríficos o distribuidores regionales y nacionales de carne. Las restantes 99 compran a frigoríficos departamentales privados como La Superiora de Villa Allende, Novara y Río Segundo, San Antonio, Bustos y Beltrán y Qualita empresas medianas empresas que compran el ganado en pie de productores familiares serranos y pedemontanos en áreas donde la agricultura no es posible por las condiciones geográficas.

Además, es importante resaltar que las fiestas locales no organizadas por grandes municipalidades como Villa Carlos Paz, La Calera, La Falda o Alta Gracia cuentan con acuerdos con familias productoras locales para el abastecimiento de carnes varias (cabritos, lechones, pollos, carnes bovinas, etc.). Además, existen municipios que poseen normativas de disminución de impuestos a los eventos que consuman alimentos producidos en la misma localidad (Colonia Caroya, Salsipuedes, Cosquín, Río Ceballos, Huerta Grande, Capilla del Monte, entre otros).

Las carreras cuadreras y las peñas son festividades donde se comparte mucho asado, como cuenta Eduardo:

en ellas quienes organizan se encargan siempre de darle un espacio a los productores o productoras y que cuenten donde viven, qué hacen, cómo trabajan los animales y suelen ser después los receptores de alguna otra juntada, es una tradición que en algunos pueblos quedó como tradición el rotar casa en casa. Algunos dicen que en la zona de Guiñazú, General Paz, Caroya y otros pueblos se hacía cuando se juntaban los acequeros y compartían comida mientras decidían cosas comunes. Otros dicen que son costumbres de fiesta para sentirnos mejor. Otros sabemos que ahí siempre salen cosas lindas. Por ejemplo en una juntada en San Esteban hace unos años decidimos ir a participar toda la paisanada a la marcha para defender el monte y allá fuimos pusimos 60 caballos y un par de vacas y nos fuimos a la marcha, tuvimos que hacer un lío bárbaro, pero fuimos a Colón y General Paz, pleno centro de la segunda ciudad argentina, y allá fuimos en caballo, tirando mierda para todos lados pero firmes ahí acompañando a la hippia para que no nos destruyan el monte donde vivimos y donde tenemos los animales (Entrevista del 10-01-2014).

El entramado ganadero familiar se sostiene desde prácticas autogestivas que no encuentran su encauzamiento en políticas gubernamentales o institucionales específicas, es más:

renegamos mucho de las asociaciones ganaderas, los clubes de equitación o las sociedades rurales porque ellos manejan todo como si fueran grandes empresas y nosotros por ahí para pagar los impuestos del campo carneamos una vaca, para pagarle al abogado para que nos ayude con la posesión, carneamos un ternero, para festejar un cumpleaños compartimos un asado y para cuidar a los animales pasamos con ellos nuestra vida, no queremos más que seguir aquí. (Cuenta A. F. en lo alto de las Sierras entre Unquillo y Molinari E. 18-01-2024).

Tal como plantea Bustos Mantovani (2024) los paisajes serranos se ven resignificados en el caminar y el compartir en las mismas sierras. Esto ocurre a un lado y otro de las Sierra Chicas y se replica hablemos de la carne y la producción ganadera familiar o de la agroecología en crecimiento en patios o ferias. Las resistencias no son sólo bandera y marcha, son también, como dice Pelayo Loza:

en las casas en fiestas y carneadas, al vera de las taperas de quienes se fueron, en las puertas y patios de escuelas que ya cerraron o que encuentran a los vecinos a resistir a una minera o a un loteo como en Candonga o en La Calera. Por eso nos ayudan cuando un incendio viene por nuestro territorio, estamos muy agradecidos a que hay cientos de jóvenes que se plantan apagando los incendios con nosotros, que después hacen colectas de comida para los animales, que consiguen dinero para que volvamos a tener agua en las casa y en los bebederos de los animales, para que vengan veterinarios a curar a los que se quemaron o lastimaron y mas que nada para que nosotros sigamos viviendo y produciendo cuidando el monte y compartiendo las Sierras con ellos. (Entrevista, 11-05-2011).

Quiros (2020) plantea la importancia económica, política y cultural que tiene el sostenimiento de la vida rural en Traslasierra, Córdoba. Si bien la autora propone el ejemplo de una rifa que organiza una familia para poder comprar los pasajes para llevar a su hija al médico a Córdoba,

ella propone ver que esta práctica, que moviliza a toda la familia, también moviliza a la comunidad y además funciona como mecanismo muy común de las comunidades de habitantes serranos para poner en la agenda política necesidades personales que no pueden ser cubiertas mediante la venta de alimentos como la carne o de un ternero, ante una urgencia o una demanda que debe ser atendida a la brevedad y que el estado muchas veces no ayuda. Como plantea la autora muchas veces en el accionar de las y los habitantes serranos se ponen en juego disputas y tensiones con los agentes gubernamentales que son desatendidas o desoídas por estos que imponen territorial y socialmente políticas injustas a las poblaciones locales.

En el caso de la problemática que aquí analizamos en torno a la ganadería familiar en Sierras Chicas vemos que estas políticas injustas y violentas están despoblando la serranía y destruyendo poco a poco los lazos de las comunidades locales que buscan ser sostenidos con los animales, la gente y la carne en las Sierras. Es menester y urgencia viabilizar estrategias colectivas que no vulneren a esta población y estos territorios dado que siguen alimentando a la población de manera segura sea con hierbas, frutas o con carnes y resguardando las cuencas hídricas que abastecen a los centros urbanos de la Región Metropolitana Córdoba y otras localidades.

Actualmente en Sierras Chicas, tanto de la vertiente oriental de departamentos como Colón y Santa María, como de la occidental en Punilla, unas 45.000 hectáreas de bosques serranos con las personas que allí habitan y su ganadería están en riesgo porque se planifica el avance inmobiliario y minero sobre ellas desde el Gobierno Provincial con la Ley 10004 y 9841. Además, el Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/2023 y la Ley 27.742 que ha aprobado el Congreso Nacional en 2024 y propuestas por el Gobierno Nacional de Milei buscan retroceder leyes que prohíben los cambios en el uso de la tierra post-incendios, se buscan derogar leyes de sanidad animal y de comercialización regional que benefician a los pequeños productores y las economías regionales.

Mientras la urgencia territorial ha sido atendida por la comunidad movilizadora también vemos que hay otra urgencia, la del capital de avanzar invisibilizando geografías injustas, violencias paisajísticamente tristes hechas taperas, despojos, desmontes y daño socio-ambiental.

Afortunadamente también ante estas múltiples territorialidades de lo urgente para el capital "está habiendo acciones comunitarias que responden con la carne y el alma (entrevista del 11-08-2024)". Pues es el encuentro familiar, vecinal, de peñas, juntadas, asambleas y ferias donde se van tejiendo poco a poco otros nuevos ordenamientos comunitarios, espacios como las reservas hídricas y culturales, los territorios indígenas, los ganaderos familiares, los sitios sagrados y patrimoniales comunitarios como en Villa Cerro Azul, como en Agua de Oro, en Río Ceballos, Villa Allende, en Dique Chico, Anizacate, Cosquín, Villa Ciudad Parque, Santa Rosa de Calamuchita o donde se pueda

van re-armando resistencias y re-existencias. Un silencioso alzamiento y sostén territorial mantenido entre quienes habitan y defienden el monte y quienes defienden los bienes comunes habitando la ciudad, pero siendo conscientes que los alimentos y el agua provienen de territorios habitados por personas que necesitan que los acompañen a salir adelante ante cada despojo.

Como planteó Mabel Vekik con el vaso de lata en alto en la escolita rural de San Fernando allá arriba en las Sierras en 2022 con motivo de la patrimonialización de los territorios agroganaderos serranos:

acá estamos las serranas, los serranos, baqueanos, hippies y guardaparques, maestras y carniceros, bebiendo del arroyo como el ternero, con el cobijo de las rocas como el carnero, compartiendo entre todos, para defender todo lo común que con el monte tenemos. (Palabras en conmemoración del aniversario y patrimonialización de la escolita rural de San Fernando 21-08-2021).

Cuando baja el vaso Sara, levanta el suyo:

Acuerdo con vos Mabel en tan lindas palabras. Y me duele tener que sumarle que me avisó recién Roberto que otra vez encontró vacas baleadas, dos muertas y tres heridas echadas, son las últimas que nos quedan. Desde que la minera supuestamente compró las 1100 hectáreas donde vivimos las 3 familias que quedamos de las 7 que eramos en el campo, sólo han hecho circuitos de enduro, han incendiado y nos han matado las vacas, las ovejas y caballos. ¿Cómo nos defendemos? Ya fuimos a la justicia y nada. A la policía y nada. A seguridad ciudadana y nada. NO es llamativo que pase esto acá y también en Berrotarán donde otra minera está cerrando caminos públicos y maltratando a los habitantes serranos y los animales, o en San Agustín donde una cantera está haciendo lo mismo con los animales y silenciando a un pueblo entero que respira cal y cuyos jóvenes se van hartos de lidiar con un progreso tóxico y contaminante del aire (Palabras en conmemoración del aniversario y patrimonialización de la escolita rural de San Fernando 21-08-2021).

4 MEGAMINERÍA DE CANTERAS Y MEGA LOTEOS, MEGA-RESISTENCIAS EN MARCHA

Desde mediados de la década del 2000 los proyectos mineros y los loteos para barrios cerrados se magnifican gracias a cambios en el código minero y la ley de catastro provincial que viabilizan la continuación de explotación en nuevos frentes de explotación con controles ambientales más laxos a partir del Decreto 2131/2000 y del Comité Técnico Interdisciplinario de la Secretaría de Ambiente, mayormente con representación de agentes empresariales en el Estado. En esta época comienza una nueva etapa de intento de des-serranización con grandes incendios (Argañaraz *et al.*, 2021; Deon, 2022; Cicolani *et al.* 2022) y con mega obras que facilitan el acaparamiento hídrico en propiedades privadas mediante lagunas de retención y proyectos de privatización de márgenes de

embalses y ríos, esto sumado al alambrado de cauces moviliza a vecinas y vecinos en localidades de los Departamentos Calamuchita, Colón, Punilla y Santa María (Martina *et al.* 2020).

El caso de Minera El Gran Ombú en Villa Allende es el más violento junto al del loteo La deseada en La Calera. En los territorios ganaderos serranos de Sierras Chicas la tensión con la minería o con empresas inmobiliarias como SADE S.A.⁶, Landsur, en Alta Gracia, Cosquín o Río Ceballos tienen el mismo modo de accionar y hasta superan las fronteras provinciales. Y si no son empresas privadas es el estado provincial que sin avisar nada inicia obras de una autovía y aplasta casas, corrales y animales con las autovías como en la Comuna San Roque o en Bialet Masse.

Las tensiones y disputas territoriales siguen desterritorializando con fuerza en Córdoba y son los pobladores rurales, los barrios periurbanos populares, las familias ganaderas las que siguen resistiendo.

El proceso de metropolitanización acelerado que vive Córdoba a fuerza del capital especulador inmobiliario y el avance minero que desarrollan las empresas extractivistas atentan no solo contra la ganadería sino también contra los procesos ecosistémicos que esta sostiene con su población. Hacemos referencia al conjunto de paisajes serranos con sus dominios morfoclimáticos que mixturán especies nativas e introducidas que tienen en sus bosques mixtos de moreras, higueras, olmos, chañares, algarrobos, molles, espinillos, vacas, zorros, pumas, perros y tanta otra diversidad que han construido bosques de altura en los parajes de arrieros que llevan siglos en las cimas de las sierras.

Bosquecillos en quebradas donde las casas de piedra, cal, adobe y madera sostienen modos de vida con frutales, animales de granja y espacios de encuentros comunitarios, saberes que se comparten a diario con estudiantes de escuelas, senderistas y vecinos del campo de al lado.

El avance de la territorialidad del capital atenta contra eso y mucho más y sólo propone mucho dinero para pocas personas. Demasiada destrucción para dominar morfoclimáticamente con despojos, catástrofes y riesgos permanentes. ¿Demasiada destrucción es lo que necesita el capital hoy para su reproducción?

Un asado no es de nadie y es de todos es una frase histórica de Jorge Cafrune, músico argentino. Pero el asado es recientemente un mecanismo de encuentro colectivo, de fiesta, pero también de acuerdo y cooptación de intereses por parte del sector minero y urbanístico. Los loteos no

⁶ Algunas notas sobre estafas mediante la venta o ejecución de loteos en territorios serranos pueden ser recuperadas desde: <https://www.opencity.tv/rio-ceballos-la-municipalidad-dio-detalles-del-emprendimiento-denunciado-por-vecinos/> o <https://infodelestero.com/2025/05/26/sade-desarrollos-la-empresa-cordobesa-que-prometio-barrios-cerrados-y-dejo-a-700-familias-santiaguinas-con-terrenos-sin-servicios/> o desde <https://www.lavoz.com.ar/regionales/reabren-causa-judicial-por-aval-un-emprendimiento-turistico-serrano/>

sólo se definen en oficinas o en canchas de golf, como analizamos en trabajos anteriores (Deon, 2024). Como plantea un entrevistado participante de esos asados donde se aprueban loteos y mineras:

los asados de la familia Lugón, propietaria de la minera El Gran Ombú S.A. y de Cantera Diquecito o los asados de empresarios como los judicializados de empresas como Euromayor, SADE, Landsur, Proaco, entre otras, han sido motivo de encuentro entre políticos, empresarios y técnicos que buscan autorizaciones ambientales para sus proyectos pretenden hacer legales en territorios donde son ilegales. Muchos políticos y técnicos tienen tablas y cuchillos de estas empresas de recuerdo de asados donde se ‘cocinaron’ proyectos inviables legalmente. Proyectos que se concretaron tras un convencedor y ensobrado asado, como dice Daniel Moyano en su libro *Los Pájaros Exóticos*, y sí ahí los del comité técnico interdisciplinario se iban con tablita, cuchillo y sobre con dinero bajo el brazo y los empresarios se quedaban con la garantía de un nuevo proyecto minero aprobado o un nuevo loteo. Esto ha sido investigado denunciado y hasta judicializado en la causa de Ticupil S.A. en Candonga, por ejemplo⁷ (Entrevista a S.C. del 18-09-2019).

Estos asados son un ejemplo de resistencia en la zona de Villa Allende:

Antes la minera nos compraba un ternero para asados frecuentes, pero cuando conocimos que ellos mandaban a balearnos los animales o nos incendiaban los campos para desalojarnos, no sólo les dejamos de vender, los denunciábamos y nos sumamos a las marchas contra ellos, hace poco quisieron comprarnos unos caballos para un centro de equitación que hicieron llamado La Granja del Sr. Brito, un predio que se lo clausuró policía ambiental 3 veces por desmonte, les dijimos que no al saber que ese centro ‘educativo’ no fue autorizado y además ellos lo presentan como una remediación del impacto social que generan con la minera. Por eso volvimos a la calle a manifestarnos y decir: Fuera Minera El Gran Ombú de las Sierras⁸ (Entrevista a G.R. del 11-09-2023).

Estos facilismos estatales a la territorialización del capital minero y del negocio urbano se han hecho marco normativo en la región serrana de los departamentos aquí abordados (con excepción de Tototal) mediante las acciones del Instituto de Planeamiento del Área Metropolitana Córdoba desde el año 2010 con las leyes 9841 y 10004 y más recientemente con las leyes provinciales 10936 de Consorcios de Gestión Integrada de Cuencas Agropecuarias y la Ley Política Ambiental 10208, que complementa la ley nacional 25.675. Estos marcos normativos facilitan la construcción de obras hídricas privadas en beneficio del agronegocio en las cuencas bajas y del turismo y la minería en las áreas serranas de cuenca media y alta. Dichas leyes y nuevas avanzadas del capital tras los incendios de los años 2021-2022 han activado renovadas expresiones de lucha y resistencias de las familias

⁷ El caso de Ticupil S.A. es central dado que es un juicio que lleva 10 años a partir de la demanda de la Asamblea de vecinos del Chavascate por un loteo hecho en área protegida, incendiando el territorio de familias agroganaderas y con la venia del ex Secretario de Ambiente que se encuentra imputado como cómplice: <https://latinta.com.ar/2025/08/01/candonga-conflicto-fallo-judicial-ordena-paralizar-loteo-zona-protegida/> El caso de El Gran Ombú ha sido analizado en Deon (2019) y abordado en diversas notas periodísticas: <https://difusionnoticias.com.ar/la-empresa-el-gran-ombu-es-la-responsable-de-un-proyecto-extractivista-en-villa-allende/> o en <https://elresaltador.com.ar/megamineria-en-villa-allende-la-reserva-natural-esta-en-peligro/>.

⁸ Para ampliar ver: <https://www.laizquierdadiario.com/Este-11-de-diciembre-tambien-marchamos-contra-la-megamineria-que-destruye-nuestros-bosques>

ganaderas serranas junto a Asambleas locales y al Foro Ambiental Córdoba, que en la que va de la década del 2020 han presentado peticiones al estado, demandas judiciales por nuevos loteos y contra el avance minero. Efectivamente, estos sujetos de lucha se han sumado a espacios colectivos que solidaria y sororamente (con perspectivas feministas y de género) accionan contra la des-serranización a partir de la implementación de consejos de gestión municipales y comunales de Reservas Hídricas, territorios sagrados indígenas, sitios patrimoniales, asambleas territoriales o socio-ambientales, brigadas forestales comunitarias, entre otros que buscan ayudar a las personas y familias serranas que padecen incendios. En la reciprocidad de estos actos de lucha dichos habitantes rurales han abierto sus territorios a prácticas colectivas universitarias de guardaparques, geógrafos, agrónomos, técnicos, artistas y un abanico amplio de agentes que están contribuyendo a la re-existencia de quienes con la ganadería a baja escala resguardan las cuencas serranas, luchan por alimentos sanos, la recuperación de sitios ancestrales aún utilizados para producir alimentos, para prácticas espirituales, de salud, para la ciencia y para la educación en todos sus niveles.

Paralelamente, los circuitos cortos de producción alimentaria agroecológica enfrentan disputas al interior mismo del campo socio-ambiental interpelados por el veganismo y el conservacionismo a ultranza que mayormente desea Sierras sin gente y sin ganadería. En este contexto el debate más reciente en nodos, redes y ferias agroecológicas plantea dudas respecto a si ¿Se incorpora la producción de carnes y de productos de origen animal a las redes agroecológicas y orgánicas? ¿Cómo podemos seguir acompañando y sosteniendo la vida en las Sierras más allá de los riesgos que traen los incendios?

Las respuestas están en las mismas actividades colectivas durante locros, asados, ollas populares, redes agroecológicas, fiestas y caminatas: compartiendo las Sierras y los alimentos en ellas.

5 CONCLUSIONES

La desbovinización en curso está encontrando resistencias y re-existencias que se le oponen y que ponen un freno a una nueva etapa de des-serranización en curso.

La carne no es lo que está en disputa, tampoco el ganado, sino la tierra y el agua en las cuencas hídricas de esta porción del Chaco serrano semiárido. Las voces de las luchas locales aquí expresan una territorialidad en construcción desde la ganadería familiar, desde el compartir, el bailar y el definir también allí la marcha común: la de defender la serranía como bien común.

Los acontecimientos políticos recientes de Argentina con la llegada del fascismo al Estado nacional, no han hecho más que legalizar los despojos que en asados se cocinaban entre ciertos políticos, técnicos afines y empresarios para la miamización y europeización de los paisajes serranos.

La provincia de Córdoba crió desde potrillo, parafraseando a Horacio Guarani, el despojo nacional hoy institucionalizado en el gobierno de Milei. Pero las manos de pirquero del cerro, de serranas y serranos pluriactivos en la producción alimentaria, la cosecha de hierbas, la albañilería, el alambrado, la limpieza, las fiestas con cantos, bailes, poesías y voces cuales cencerros que retumaban en las sierras son como el grito animal tras el masazo del capital; son la candente expresión de serranas y serranos que resisten judicial y movilizadamente en las calles al acaparamiento de las Sierras.

Las carnicerías comerciales habrán crecido, pero la pérdida de mataderos y frigoríficos locales y el cierre de establecimientos ganaderos familiares han despoblado paulatinamente la serranía. Afortunadamente los senderos, las márgenes de los arroyos, los pircados, los corrales, las taperas y las escuelas derruidas están siendo nuevamente lugar de encuentro, de patrimonialización y de lucha para que el despoblamiento rural total serrano no sea concretado. Así lo quieren y lo vienen logrando guías serranos, scouts, maestras, guardaparques, brigadistas, habitantes periurbanos, ciclistas y muchísimas personas que cuidan estos territorios co-habitándolos con el monte, su gente y animales.

REFERENCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. Os domínios morfoclimáticos na América do Sul: primeira aproximação. **Revista Geomorfologia**, São Paulo, 1977.

AGROFY NEWS. **Mapa cárnico de la provincia de Córdoba**. Disponible en: <https://news.agrofy.com.ar/noticia/157377/mapa-carnico-provincia-cordoba>. Acceso en: 26 dic. 2025.

ARANDA, Diego; MOVSESIAN, Lucía. Incendios forestales en el Valle de Paravachasca (Córdoba): fragmentaciones, intereses y disputas a partir de las formas de organización comunitaria y su politización e institucionalización en el territorio. In: **Congreso Argentino de Antropología Social**, 12., 2021, La Plata. Anais [...]. La Plata, 2021.

ARCEO, Nicolás. La evolución del ciclo ganadero argentino en la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones. **América Latina en la Historia Económica**, v. 24, n. 3, p. 161–192, 2017.

ARGAÑARAZ, Juan Pablo *et al.* Fire incidence along an elevation gradient in the mountains of central Argentina. **Ecología Austral**, v. 30, n. 2, p. 268–281, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.25260/EA.20.30.2.0.1054>. Acceso en: 26 dic. 2025.

- ARGIBAY, Daihana Soledad; RENISON, Daniel. Efecto del fuego y la ganadería en bosques de *Polylepis australis* a lo largo de un gradiente altitudinal en las montañas del centro de la Argentina. **Bosque (Valdivia)**, Valdivia, v. 39, n. 1, p. 145–150, 2018. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-92002018000100145>. Acceso en: 26 dic. 2025.
- BALMACEDA, Nadia Alexandra; DEON, Joaquin Ulises Favre. Configuración de tramas comunitarias y autonomías alimentarias agroecológicas en Sierras Chicas, Córdoba, Argentina (1985–2025). **Intersticios de la Política y la Cultura. Intervenciones Latinoamericanas**, Córdoba, v. 14, n. 27, p. 93–138, jan./jun. 2025. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios/article/view/48405>. Acceso en: 26 dic. 2025.
- BALMACEDA, Nadia Alexandra; DEON, Joaquin Ulises. Sistemas alimentario-nutricionales agroecológicos en Argentina: ¿desterritorializando al agronegocio en la provincia de Córdoba? **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 32, n. 1, p. 158–176, 2021.
- BERNARDELLO, Gabriel *et al.* **Flora de la Provincia de Córdoba**. 1. ed. Córdoba: Editorial UNC, 2025.
- BUSTOS MANTOVANI, Melina. El paisaje de las Sierras de Comechingones atravesado y (re)significado por mujeres caminantes. **Cardinalis**, n. 21, p. 57–76, 2024.
- CELTON, Dora. Una reducción de vilelas en Córdoba. **Revista de la Junta Provincial de Historia de Córdoba**, n. 14, p. 67–120, 1991.
- CENSO NACIONAL AGROPECUARIO (Argentina). **Resultados definitivos – CNA 2018**. Buenos Aires: INDEC, 2021. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf. Acceso en: 26 dic. 2025.
- CINGOLANI, Ana *et al.* La ganadería extensiva: ¿es compatible con la conservación de la biodiversidad y de los suelos? **Ecología Austral**, v. 18, n. 3, p. 253–271, 2008.
- CINGOLANI, Ana M. *et al.* La vegetación de las montañas de Córdoba (Argentina) a comienzos del siglo XXI: un mapa base para el ordenamiento territorial. **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, Córdoba, v. 57, n. 1, p. 1–17, jan./mar. 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.31055/1851.2372.v57.n1.34924>. Acceso en: 26 dic. 2025.
- DE MOUSSY, Victor Martín. **Description géographique et statistique de la Confédération Argentine**. v. 3. Paris: Firmin Didot Frères, 1864.
- DEON FAVRE, Joaquin Ulises. **Luchas por la tierra y el agua en Sierras Chicas, Córdoba (1990–2020)**. 2022. Tesis (Doctorado en Estudios Sociales Agrarios) – Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2022. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/items/f832575b-86b4-4f7e-9f2d-c567dc1228e8>. Acceso en: 26 dic. 2025.
- DEON, Joaquin Ulises *et al.* Patrimonio serrano: luchas territoriales de la comunidad de Villa Allende. **Revista del Museo de Antropología**, v. 15, n. 3, p. 151–168, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.31048/1852.4826.v15.n3.33374>. Acceso en: 26 dic. 2025.
- DEON, Joaquin Ulises. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 70, p. 151–169, 2021.

DÍAZ, María Guillermina; DEON, Joaquin Ulises. Co-producción de conocimiento y reconfiguraciones de las luchas en la provincia de Córdoba, Argentina. **Revista Geografares**, v. 6, n. 42, en prensa.

DOBRIZHOFER, Martin. **Historia de Abiponibus**. Viennae: Typis Josephi Nob. De Kurzbek, 1784.

FRATINI, Noemí. El proceso productivo de una planta frigorífica y su incidencia en la configuración territorial de Río Segundo. **Cardinalis**, n. 1, 2013.

FURLONG, Guillermo. Las regiones rioplatenses a mediados del siglo XVIII, según noticias de Florián Baucke. **Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos**, Buenos Aires, t. 4, n. 2, p. 209–229, 1935.

GAIDO, María Fernanda; SAPP, Mari; GOZÁLVEZ, Martín R. **Carta de Minerales Industriales, Rocas y Gemas – Hoja 3163-III Córdoba**. Buenos Aires: SEGEMAR, 2015.

GIBERTI, Horacio. **Historia económica de la ganadería argentina**. Buenos Aires, 1961.

HOCSMAN, Luis Daniel; PREDA, Graciela. Agriculturización y bovinización: la renovada territorialización capitalista en Córdoba. In: **IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales**. Buenos Aires: UBA, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). **Censos Nacionales Agropecuarios 1988, 2008 y 2018; Censos Nacionales 2010 y 2022**. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar>. Acceso en: 26 dic. 2025.

JIMÉNEZ-ESCOBAR, David; MARTÍNEZ, Gustavo. Plantas que mantienen al ganado. **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, v. 54, p. 617–635, 2019.

MARTINA, Emilia; BARRI, Fernando; DEON, Joaquin. Desarrollo urbano en las Sierras de Córdoba. **Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos**, n. 14, p. 187–214, 2020.

MONTAIUTI, Magalí Luciana Paz. Subordinación al capital en unidades domésticas campesinas de Córdoba. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 49, p. 1–19, 2019.

MONTES, Aníbal. **Cami-Chin-Gon, serranías con pueblos numerosos**. Córdoba: Repositorio Digital Americanistas, UNC, 1950.

PAUCKE, Florian. **Hacia allá y para acá**. 3 v. Tucumán–Buenos Aires: Universidad Nacional de Tucumán, 1942.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; PEREYRA SANTOS, V. **Dos Cerrados e de suas riquezas**. Rio de Janeiro: FASE; CPT, 2019.

QUIRÓS, Julieta. Nacidos, criados, llegados. **Cuadernos de Geografía**, p. 271–287, 2021.

REYNA, Pablo. **Crónica de un renacer anunciado**. Córdoba: Editorial ECOVAL, 2021.

SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA). **Estadísticas bovinas**. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/senasa>. Acceso en: 26 dic. 2025.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



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



LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN CARGOS ELECTIVOS Y SUS CONSECUENCIAS EN LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO DE BAHIA

**A REPRESENTATIVIDADE FEMININA EM
CARGOS ELETIVOS E SEUS DESDOBRAMENTOS
NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA DO ESTADO DA
BAHIA**

**THE FEMALE REPRESENTATION IN ELECTIVE
POSITIONS AND ITS CONSEQUENCES IN THE
DEMOCRATIC QUALITY OF THE STATE OF
BAHIA**

**LAVITTA ALMEIDA BRITO¹
ANA CAROLINA SANTANA GOMES VASCONCELOS²
RICARDO OLIVEIRA ROTONDANO³**

RESUMEN

Este estudio analizó 102 muestras recopiladas mediante una encuesta virtual. Esto permitió el análisis de distintas variables que, en consonancia con la revisión bibliográfica, permiten identificar tanto el perfil del electorado bahiano como el de los representantes estatales electos en las elecciones de 2018 y 2022. Con base en esto, fue posible investigar la representación femenina en cargos electivos, su impacto en la calidad democrática y los efectos de las políticas de cuidado en la participación femenina en política. Asimismo, se evidenció que esta tendencia dificulta el cumplimiento de las expectativas de los votantes respecto a sus propios representantes en sus acciones concretas, ya que coloca a los parlamentarios en una posición política simbólica. Por lo

¹ Licenciado en Derecho por la Facultad de Tecnología y Ciencias (FTC/BA). Abogada. Correo electrónico de contacto: lavittabrt@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/4881290808184735>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7970-1443>.

² Licenciado en Derecho por la Facultad de Tecnología y Ciencias (FTC/BA). Abogada. Correo electrónico de contacto: anacarolinasgv.adv@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/3347530552460834>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4582-0718>.

³ Posdoctor en Educación por la Universidad Federal de Goiás (UFG). Doctor en Derecho por la Universidad Federal de Pará (UFPA). Magíster en Derecho por la Universidad de Brasília (UnB). Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Gama Filho (UGF). Licenciado en Derecho por la Facultad Ruy Barbosa (UniRuy). Coordinador de la Maestría en Estudios Culturales, Memoria y Patrimonio (PROMEP) y docente del Curso de Derecho de la Universidad Estadual de Goiás (UEG). Correo electrónico de contacto: ricardo.rotondano@ueg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/5350349155728849>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8488-1620>.

Cómo citar este artículo:

BRITO, Lavitta Almeida;
VASCONCELOS, Ana
Carolina Santana Gomes;
ROTONDANO, Ricardo
Oliveira.

La representación
femenina en cargos
electivos y sus
consecuencias en la
calidad democrática del
estado de Bahia.

**Revista de Derecho
Socioambiental - REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic., 2025,
p. 211-229.

Fecha de presentación:
15/07/2025

Fecha de aprobación:
11/08/2025

tanto, es importante debatir públicamente la efectividad de la representación femenina en Bahia y su impacto en la calidad democrática, especialmente desde la perspectiva del electorado. La investigación utilizó una metodología hipotético-deductiva, de carácter cualitativo y cuantitativo, utilizando procedimientos históricos, documentales y bibliográficos, aplicando un cuestionario cerrado a los participantes de la investigación.

Palabras clave: Democracia. Mujeres. Representación. Política.

RESUMO

O presente trabalho partiu da análise de 102 amostras coletadas por meio de um questionário virtual, o qual possibilitou analisar variáveis distintas que em consonância com a revisão bibliográfica, possibilitam identificar tanto o perfil do eleitorado baiano quanto as deputadas estaduais, eleitas no escrutínio de 2018 e 2022. Com base nisso, foi possível investigar a representatividade feminina em cargos eletivos, seus desdobramentos na qualidade democrática e os efeitos da política do desvelo na participação feminina na política. Neste íterim, evidenciou-se que tal corrente obstaculiza a concretização das expectativas dos eleitores sobre as suas próprias representantes em sua concreta atuação, pois colocam as parlamentares em uma posição política simbólica. Posto isto, é relevante debater publicamente sobre a efetividade da representatividade feminina no cenário baiano e seus desdobramentos na qualidade democrática, em especial na ótica do eleitorado. A pesquisa utilizou metodologia hipotético-dedutiva, de caráter qualitativo e quantitativo, recorrendo aos métodos de procedimento histórico, documental e bibliográfico, aplicando-se um questionário fechado para os participantes da pesquisa.

Palavras-chave: Democracia. Mulheres. Representatividade. Política.

ABSTRACT

The present work started from the analysis of 102 samples collected through a virtual research questionnaire, which made it possible to analyze distinct variables that, in line with the literature review, make it possible to identify both the profile of the Bahian electorate and the state representatives, elected in the 2018 and 2022 ballots. Based on this, it was possible to investigate the female representation in elective positions, its consequences in democratic quality and the effects of the policy of care on female participation in politics. In the meantime, it was evidenced that this current hinders the realization of the expectations of voters about their own representatives in their concrete performance, because they place parliamentarians in a symbolic political position. That said, it is relevant to debate publicly about the effectiveness of female representation in the Bahian scenario and its consequences for democratic quality, especially from the perspective of the electorate. The research used a hypothetical-deductive methodology, of a qualitative and quantitative nature, using historical, documentary and bibliographical procedures, applying a closed questionnaire to the research participants.

Keywords: Democracy. Women. Representation. Politics.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la comprensión de que la consolidación del Estado Democrático de Derecho brasileño posee raíces profundas en la Constitución Federal de 1988, es imperativo delimitar que la ciudadanía y la dignidad de la persona humana tienen como objetivo fundamental construir una sociedad en “devenir”, dado que las normas jurídicas varían a lo largo de la historia (Cunha Júnior, 2019).

Para reducir las desigualdades, es imprescindible debatir la ampliación del catálogo de los derechos fundamentales — para incluir en él la efectiva participación política amplia e igualitaria, a la luz de la paridad de género —, considerando que, a pesar de existir incentivos normativos para la inclusión de la mujer en la política, destinados a proporcionar una mayor igualdad en este escenario, la participación femenina aún está por debajo de lo esperado.

La efectividad de las agendas políticas relacionadas con las reivindicaciones de género y el fortalecimiento de la democracia están directamente asociadas con una mayor representatividad femenina en el ámbito político (Gomes et al., 2018). El patriarcado se convierte en un mecanismo de impedimento para erradicar esta desigualdad. Esta organización social explica por qué las mujeres continúan al margen de la política, en una relación de causa y efecto, y por ello son percibidas como menos ciudadanas (Biroli; Miguel, 2014).

De este modo, el objetivo primordial de la investigación se centra en la esfera política estatal, sus discusiones sobre la representatividad femenina en cargos electivos y sus repercusiones en la calidad democrática. Para lograr este propósito, se analizará la exploración de la calidad democrática a través de la significación de la democracia representativa y participativa en el Estado de Bahía, así como el efecto de la representatividad simbólica y las candidatas estatales electas, basándose en los resultados obtenidos.

En un primer momento, antes de adentrarse en las implicaciones del tema, es importante distinguir dos conceptos: representación versus representatividad, que, aunque relacionados, guardan diferencias conceptuales relevantes. Esta cuestión se debate en la esfera de la participación en partidos políticos y/o en procesos decisorios inmersos en el contexto institucional.

De esta forma, la representatividad es un concepto más amplio y sirve para un examen interseccional y comprometido con la crítica. Desde esta perspectiva, no basta únicamente afirmar la representación del género femenino y destacar que las mujeres ocupan hoy apenas el 18% de los cargos electivos en Brasil, mientras que más de la mitad de la población brasileña (51,7%) es femenina y representan el 53% del electorado (Tribunal Superior Electoral, 2022).

A pesar de reconocer la importancia de las políticas afirmativas de género, que corrigen parcialmente esta desigualdad en el ámbito electoral/político entre hombres y mujeres, únicamente la discusión y el incentivo de una agenda de representación simbólica femenina puede trasladar la figura del colectivo al individual, como principal herramienta de transformación social. Así, se percibe la relevancia de la investigación para trazar el perfil tanto del electorado como de las representantes femeninas en cargos electivos en el Estado de Bahía, con el fin de investigar las desigualdades preexistentes, la desproporcionalidad respecto a lo que establecen las leyes y la realidad a la que estas candidatas están subordinadas.

El presente estudio es de carácter cuantitativo y cualitativo, dado que la investigación analizó datos recogidos mediante un cuestionario, facilitado a través de la plataforma *Google Forms*, el cual permitió analizar teóricamente los resultados para profundizar la visión de la democracia representativa de los electores bahianos sobre sus parlamentarias electas en los años 2018 y 2019, y sus repercusiones en la calidad democrática.

En el caso de esta investigación, el preanálisis consistió en la selección de libros, revistas y artículos para sustentar una mejor comprensión del objeto de estudio en cuestión. Así, la exploración cualitativa descriptiva no se limitó únicamente al abordaje, sino que incluyó el proceso y su significado, es decir, el objetivo principal fue la interpretación del fenómeno objeto de estudio (Silva; Menezes, 2005).

De igual modo, la recolección de datos se realizó mediante cuestionarios que presentan variables distintas, cuyos análisis se presentan en el alcance del presente estudio y a través de tablas (Fachin, 2003). Este método se aplica regularmente en estudios descriptivos que buscan descubrir y clasificar la relación entre variables, proponiendo identificar las características de un fenómeno. En este tipo de investigación, se identifican primero las variables específicas que puedan ser importantes para, posteriormente, explicar las complejas características de un problema (Richardson, 1999). Por lo tanto, las muestras de los resultados obtenidos a partir de datos mensurables y técnicas estadísticas de análisis permitieron generalizar los resultados a toda la población estudiada (Bryman et al., 2011)

1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVÉS DEL CUESTIONARIO SOBRE LA REPRESENTATIVIDAD FEMENINA DE LAS DIPUTADAS ESTATALES DE BAHÍA (ELECCIONES 2018 Y 2022)

El sufragio femenino se inició en 1932 y, a pesar de este movimiento de promoción para la inclusión de las mujeres en la política, en relación con el reconocimiento de esa igualdad formal entre hombres y mujeres según el artículo 5º, inciso “I”, de la Constitución Federal de 1988, y las luchas históricas en busca de la paridad de género en el Congreso Nacional, con el objetivo de promover

políticas favorables para ambos géneros, tales medidas todavía se encuentran en contraste con los datos que presenta la realidad.

El escenario político brasileño en términos de representación está marcado predominantemente por una élite política, fruto de una herencia histórica formada casi exclusivamente por hombres. La misma lógica no se aplica a las mujeres, pues, de acuerdo con el TSE – Tribunal Superior Electoral (2022), a pesar de representar actualmente el 53% del electorado brasileño, es decir, son la mayoría, estas mujeres representan un número reducido en calidad de parlamentarias, ocupando menos del 18% de los cargos electivos.

En Bahía, el panorama es aún más desproporcionado. En 2018, de los 63 escaños de Diputados Estatales en la Asamblea Legislativa, solo 9 puestos eran ocupados por parlamentarias mujeres, aproximadamente un 14%, según datos obtenidos en el Portal del TSE. En 2022, este porcentaje descendió al 13%, dado que hubo una reducción en el número de diputadas estatales, quedando en 8 parlamentarias (Tribunal Superior Electoral, 2022).

Presentar estos resultados es de suma importancia para el desarrollo del presente estudio, ya que el análisis de la baja representatividad política femenina en cargos electivos explica las desigualdades preestablecidas, la desproporcionalidad respecto a lo que las leyes han establecido y la realidad a la que estas candidatas están subordinadas. Queda así en evidencia la problemática de la subrepresentación femenina en la política:

Las diversas interpretaciones teóricas sobre la subrepresentación femenina en la política señalan causas, una de ellas relacionada con patrones culturales sostenidos en la prevalencia del patriarcalismo, que se asocian a elementos económicos basados en la división sexual del trabajo; otra causa se vincula con los fundamentos que dieron origen a la democracia liberal y que inciden sobre las formas de organización de las instituciones políticas. La combinación de estos elementos contribuyó a la construcción de convicciones —que orientan prácticas— de que la política es una esfera masculina por excelencia. El hecho es que la acumulación de tantos obstáculos hace complejo el dismantelamiento de las desigualdades de género (Ferreira, 2021, p. 83).

Con el fin de posibilitar un mejor entendimiento sobre la calidad democrática y de cómo el electorado se comporta frente al escenario político existente en Bahia, se realizó una muestra mediante la recopilación de opiniones y respuestas de 102 usuarias/os de distintas regiones del Estado de Bahia, siendo estas: suroeste, centro-sur, norte, oeste, centro-sur de Bahia y región metropolitana de Salvador. Los resultados obtenidos demuestran que la gran mayoría, alrededor del 77% de la población de la muestra, declararon ser de la Región Suroeste de Bahia (Tabla 1, ítem 3).

Teniendo en cuenta que el objeto de este estudio buscó explorar la calidad democrática mediante la significación de la representatividad simbólica y sustancial de las candidatas estatales

electas, la interpretación de los resultados obtenidos a través de esta investigación ayudó a evaluar el perfil tanto del electorado como de las parlamentarias bahianas.

Tabla 1. Resultados del formulario sobre la representatividad femenina simbólica y concreta de las diputadas estatales de Bahia (elecciones 2018 y 2022)

PREGUNTA	RESULTADO PORCENTUAL DE LA MAYORÍA DE LAS RESPUESTAS	RESULTADO PORCENTUAL DE LAS DEMÁS RESPUESTAS.
01 – Sexo:	Femenino – 53 (52,5%)	Masculino – 48 (47,5%)
02 – Rango etario:	25 a 34 años – 48 (48,5%)	16 a 24 años – 23 (22,8%) 35 a 45 años – 21 (20,8%) 46 a 54 años – 5 (5%) Mais de 55 años – 3 (3%)
03 – ¿Reside en qué región de Bahía?	Sudoeste – 77 (77%)	Centro-sur baiano – 7 (7%) Norte da Bahia – 2 (2%) Metropolitana de Salvador – 12 (12%) Extremo sur – 2 (2%)
05 – ¿Votó en las últimas elecciones?	Sí– 89 (88,1%)	No – 12 (11,9%)
06 – ¿Cuál fue el criterio utilizado para elegir a un(a) diputado(a) estatal?	Busco elegir a aquel con quien me identifico por perfil partidario, ideas y programas propuestos – 87 (86,1%)	Busco elegir a aquel que pueda traerme algún tipo de beneficio – 5 (5%) No sé elegir, sigo la indicación de familia o amigos – 4 (4%) Elijo al(a) candidato(a) por aprecio o gratitud – 3 (3%) No suelo investigar los proyectos, voto por el primero que encuentre – 2 (2%)
07 – ¿Ha votado alguna vez por una candidata femenina? Si sí, ¿cuántas veces?	Sí, 2 o más veces – 55 (54,5%)	No voté – 23 (22,8%) Sí, solo 1 vez – 22(22,8%) Slo voto por candidatas mujeres – 1 (1%)
08 – ¿Cómo evalúa la actuación de las Diputadas Estatales en Bahía, electas en 2018?	Soy indiferente – 46%	Me siento representado(a) pelas candidatas electas – 23% No me siento representado(a) por elas – 17% No sigo / no conozco ninguna / No investigo – 7%
09 – Sobre las Diputadas estatales (mujeres) electas en 2022 en Bahía:	Soy indiferente – 52,5%	Me siento representado(a) pelas candidatas electas – 29,7% No me siento representado(a) por ellas – 17,8%
10 – Al elegir a una candidata femenina, ¿cuál de estos factores considera más importante en su decisión? (Seleccione hasta dos opciones)	Proyectos relevantes para la sociedad – 87,8%	Bandera partidária – 21,4% Alianza política – 18,4% Tiene larga trayectoria en la política – 14,3% Es carismática – 5,1%
12 – Entre las políticas y proyectos de ley desarrollados por las Diputadas Estatales	Creación de la Bolsa Social Maria da Penha – (43,4%) No conocía ninguna, pero estoy de acuerdo con ellas – (28,3 %) Elaboración de estadísticas sobre violencia contra la población LGBTQIA+ y	

dentro de la Asamblea Legislativa de Bahía (ALBA), marque aquellos de los que ya tenía conocimiento:	contra la población negra en el Estado de Bahía, y otras disposiciones – 19,2% Garantía para la mujer gestante en la reprogramación de pruebas de aptitud física en concursos públicos realizados por el Estado de Bahía – 18,2% Conozco algunas, pero discrepo de algunas– 14,1% Garantiza los derechos constitucionales de libertad a quienes no deseen participar en campañas de vacunación contra COVID-19 o sus variantes – 9,1% No conozco, pero discrepo de algunas– 9,1% Declaración de Utilidad Pública del Moviment Aiyê Ibecdh – Instituto Brasileño de Educación, Cultura y Desarrollo Humano – 2%
--	---

Fuente: Archivo de los/as investigadores/as, 2025.

De este modo, con base en el análisis del ítem 5 (Tabla 1), se pudo verificar cómo se reproduce la calidad democrática en el estado de Bahía. En este sentido, las respuestas obtenidas mediante el cuestionario muestran que el 88% de las personas declararon haber votado en las últimas elecciones, mientras que solo el 12% de los individuos afirmaron no haber ejercido su derecho político al voto.

A través de la presente investigación, se observó que al preguntar a los sujetos de la muestra sobre: “¿Ha votado alguna vez por una candidata mujer? Si es así, ¿cuántas veces?”, el 54,5% declaró haber votado dos o más veces; el 21,8% afirmó haber votado solo una vez, mientras que el 22,8% indicó nunca haber votado por una candidata mujer (Tabla 1, ítem 7).

A continuación, al ser consultados sobre cómo evalúan la actuación de las diputadas elegidas en Bahía en las dos últimas legislaturas, aproximadamente el 46% de los/las entrevistados/as declaró ser indiferente respecto a la actuación de las diputadas en el año 2018 (Tabla 1, ítem 8). Más adelante, cerca del 52% de las personas también indicaron indiferencia respecto a la sensación de representación frente a las diputadas estatales bahianas elegidas en 2022 (Tabla 1, ítem 9).

Al reflexionar sobre las respuestas de los ítems 8 y 9, se pudo comprender la perspectiva de este electorado frente al fenómeno de las conciencias individuales al ejercer su derecho político al voto. Se observó que síntomas como apatía e indiferencia se exteriorizaron en una conciencia colectiva. Por lo tanto, se volvió necesario analizar el impacto de esta señal respecto a la existencia o no de una democracia de calidad en el Estado de Bahía.

En el escenario estatal, los votantes bahianos están compuestos por 11.291.528 electores y, de estos, 5.927.765 son mujeres – lo que equivale al 52% del electorado de Bahía (Tribunal Regional Electoral, 2022). Además, se analizó en esta investigación que, de las 102 respuestas recopiladas, la mayoría correspondía al género femenino, es decir, un 53% (Tabla 1, ítem 1). Al correlacionar estos datos, surge la siguiente interrogante: ¿cómo es posible justificar los resultados de los ítems 8 y 9, en relación con la indiferencia del electorado respecto a la actuación de sus propias representantes? ¿Cuáles son sus raíces?

Por consiguiente, se verificó en los ítems 6, 10 y 12 del cuestionario respectivo que el electorado posee expectativas sobre el desempeño político de las parlamentarias femeninas en su actuación gubernamental. Por ejemplo: proyectos relevantes para la sociedad, criterios de identificación partidaria con ideas y programas propuestos (Tabla 1, ítem 6).

Es válido aclarar que, a grandes rasgos, la democracia alcanza calidad cuando cuenta con la legitimidad y satisfacción de los ciudadanos respecto a sus expectativas sobre el desempeño de los gobiernos – calidad en términos de resultados (Silva, 2012). Por lo tanto, se percibe la relevancia del debate, pues la ausencia de discusión sobre la calidad democrática surge del efecto de la “política del descuido” – corriente que lleva a creer que la alteración de los patrones de comportamiento en la política será la consecuencia natural de la paridad de presencia de los sexos en los foros decisorios (Miguel, 2001).

Dicha corriente obstaculiza la concreción de las expectativas de los electores respecto a sus propias representantes en su actuación efectiva, ya que coloca a las parlamentarias en una posición política simbólica. Por lo tanto, resulta relevante debatir públicamente sobre la efectividad de la representatividad femenina en el escenario bahiano y sus repercusiones en la calidad democrática, especialmente desde la perspectiva del electorado.

2 APATÍA E INDIFERENCIA: DOS SÍNTOMAS REVELADOS EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FEMENINA DE BAHÍA

Uno de los efectos evidentes e importantes recogidos en la investigación, realizada mediante el cuestionario, fue la concepción de la conciencia individual hacia una conciencia colectiva por parte de la población entrevistada. En primer lugar, es imprescindible señalar que el Estado, la Constitución Federal y la democracia son construcciones del espíritu humano que dependen, para existir, de ser reconocidas por una comunidad de sujetos, productos de sus conciencias individuales.

La propia organización del Estado presupone la adopción colectiva de un modelo de estructuración de la sociedad a partir de un cuerpo de normas jurídicas derivadas de un mínimo consenso de sus integrantes. No se busca, por tanto, un régimen legal proveniente de ideas uniformes y homogéneas; la innegable pluralidad de pensamientos recurre al instrumento de la regla de la mayoría (Tocqueville, 2000; Bobbio, 2005) para llegar a decisiones sobre la regulación institucional del Estado.

Con el aumento numérico de la población en los Estados, se hizo empíricamente necesario adoptar el modelo de democracia representativa, dado que las decisiones colectivas sobre cada tema específico exigirían un enorme esfuerzo institucional para que cada opinión singular fuera recogida

y debatida. Las esferas de deliberación directa, como en las famosas “pólis” griegas (Menezes, 2010), no constituyen formatos de decisión colectiva viables en el contexto de la modernidad.

Sin embargo, la coyuntura contemporánea en los sistemas de representación política presenta deficiencias evidentes que perjudican significativamente la consecución de los ideales democráticos de la población. En este sentido, la investigación exploró el fenómeno de la conciencia individual y colectiva de tal manera que el desarrollo de la conjetura social permite una posible existencia de calidad democrática en la participación de los votantes en la elección de representantes populares; específicamente, de las representantes femeninas en la Asamblea Legislativa de Bahía.

Así, según los resultados extraídos en los ítems 8 y 9 del cuestionario, aunque el 54,5% de los sujetos respondió haber votado dos o más veces por candidatas femeninas, aproximadamente el 46% se mostró indiferente respecto a la actuación de las diputadas estatales electas en 2018, y un 52,5% también manifestó indiferencia respecto al sentimiento de representatividad hacia las diputadas estatales elegidas en Bahía en 2022, respectivamente (Tabla 1, ítems 8 y 9).

El panorama revela un cuadro de desinterés generalizado de una parte significativa de la población bahiana hacia las acciones y prácticas políticas lideradas por quienes deberían ser sus representantes ante el Estado. A pesar de que hay votación y la consiguiente elección de representantes populares para participar en el ámbito de deliberación política, gran parte de la población no sigue ni exige de sus representantes la actuación necesaria para avanzar en sus agendas individuales y colectivas.

Para comprender la dinámica de esta problemática, es necesario analizar el modelo de democracia representativa instaurado sobre las bases de una economía con sesgo liberal-individualista. El formato de gestión política de corte neoliberal consiste única y exclusivamente en el voto como acción exclusiva de praxis de derechos políticos para el ciudadano, en un Estado marcado por la transferencia de responsabilidad hacia los representantes electos para que ejerzan con autonomía sus respectivos cargos (Marques, 2008). En este contexto, existen vicisitudes explícitas.

El escenario económico de explotación de la mano de obra de la mayoría de la población –considerando la concentración de riqueza y de los medios de producción en una élite financiera– inserta a estos sujetos en un contexto de lucha por la supervivencia diaria. Les quedan escasas posibilidades de conciliar su tiempo limitado para dedicarlo a seguir el desempeño político de sus representantes. Más aún, la masificación consumista e individualista derivada de los medios de información del capital organizado es internalizada por los grupos oprimidos, impidiéndoles vislumbrar las ataduras socioeconómicas en las que están insertos –en un proceso intenso de alienación y exclusión (Freire, 1979).

Se forma, de este modo, un ciclo de conformismo colectivo, en el que las capas explotadas no encuentran alternativas para superar su opresión, siendo afectadas por los mecanismos estructurales de mantenimiento del statu quo de los grupos hegemónicos. La apatía generalizada, configurada mediante la pasividad política (Santos, 2007) –dado que no se identifican esfuerzos de democracia participativa por gran parte de la población– proporciona un terreno fértil para la consolidación de ideales espurios de apropiación del Estado por grupos de poder en el contexto nacional y bahiano.

En esta perspectiva, la indiferencia y el desinterés observados respecto a la actuación femenina en la Asamblea Legislativa de Bahía son síntomas de la escasez de preparación colectiva para la práctica de modelos de democracia participativa en el estado por gran parte de la población bahiana. Se hace patente la necesidad de implementar propuestas pedagógicas para el desarrollo de conciencias individuales y colectivas, orientadas al fomento de la participación dentro del proceso democrático y político, con el fin de promover la emancipación colectiva de los sujetos oprimidos.

Existen proyectos que invierten en esta perspectiva. Citamos aquí los proyectos de educación jurídica popular, desarrollados por entidades nacionales y bahianas, que buscan difundir conocimientos críticos para estimular la lucha sociopolítica de los sujetos históricamente excluidos del escenario decisional. Mediante una propuesta de retirada del castellamiento del saber jurídico (Nunesmaia Jr.; Rocha, 1998), a través de una educación crítica y libertaria, los proyectos de educación jurídica popular tienen como objetivo dialogar con la población oprimida, construyendo conocimientos colectivamente útiles para su emancipación, de manera autónoma y viable.

Dentro de este movimiento, es posible identificar entidades cuya actuación está específicamente dirigida a los derechos de las mujeres. Es el caso de las Promotoras Legales Populares (Duque et al., 2011), que promueven cursos de formación sobre los derechos de las mujeres para instrumentar la lucha feminista, combatiendo la violencia de género. Estos colectivos actúan de manera dialogal y horizontal para estimular la construcción de saberes que se propongan como eficaces para todas las mujeres, sin distinción, y que ayuden a formar redes de protección colectiva (Fonseca, 2012). En este sentido:

Hace mucho tiempo, se ha convertido en sinónimo de participación ciudadana el simple cumplimiento de las obligaciones electorales: el papel de los sujetos se consume ante el acto de votar, cada dos años, eligiendo a sus representantes electorales para que decidan los rumbos del Estado sin ninguna interferencia popular. [...] Negando el panorama señalado de descompromiso político popular, los proyectos de formación de *Promotoras Legales Populares* buscan involucrar a la población femenina destinataria de la capacitación en la participación dentro de la gestión gubernamental del país, en sus más variadas esferas. Se incentiva a las mujeres a intervenir tanto en los espacios gubernamentales propiamente dichos – mediante la elección de sus propias representantes, o incluso actuando en consejos y otros

institutos creados para tal fin – como en espacios no gubernamentales – con reivindicaciones, marchas, manifestaciones, etc. (Rotondano, 2016, p. 267).

Desde esta perspectiva, la indiferencia de los electores frente a la actuación de las diputadas estatales elegidas en 2018 y 2022 para la Asamblea Legislativa del Estado de Bahía, en el porcentaje evaluado en el cuestionario, contribuye al fortalecimiento del sistema político liberal-elitista que refuerza infraestructuras que excluyen a los grupos discriminados frente al Estado democrático brasileño, especialmente a las mujeres. Las propuestas para combatir este panorama, como las de *Promotoras Legales Populares*, constituyen soluciones viables frente a la pasividad e indiferencia políticas, estimulando un mayor protagonismo femenino en los espacios públicos de representación.

Por ello, superar la apatía política de la mayoría, mediante la preparación de la conciencia individual de los sujetos para asumir responsabilidades políticas e históricas desde la perspectiva del modelo participativo de democracia y la experiencia teórica contrahegemónica, es también el punto central de esta discusión. Dado que, además de promover la calidad democrática mediante el espíritu de la conciencia colectiva, tal medida enfrentaría de manera directa el predominio de la composición masculina en los espacios de poder político nacional y bahiano.

3 POLÍTICA DEL DESVELO: REPRESENTATIVIDAD FEMENINA DE LAS DIPUTADAS ESTATALES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE BAHÍA

En la presente investigación, los datos obtenidos a través del ítem 6 del cuestionario aplicado indican que el 86,1 % de la población entrevistada utiliza como criterio de elección para una diputada estatal la identificación con el perfil partidario, las ideas y los programas propuestos. Por su parte, en el ítem 10 del cuestionario, aproximadamente el 87,8 % de la población considera los proyectos relevantes para la sociedad como un factor importante para la decisión de elección de las candidatas del sexo femenino.

En este ámbito, se evidencia que el electorado busca determinar cuáles de sus características desea expresar en la arena política, es decir, la autoidentificación de sus intereses que resulta en la formación de la conciencia colectiva. Mayoritariamente, la elección de las mujeres para ejercer la representación política se basa en propuestas y acciones que estas pueden desempeñar durante sus mandatos, según las respuestas indicadas. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre las barreras sociales, ideológicas y también políticas que enfrentan las mujeres en su desempeño parlamentario.

Se destaca aquí la corriente teórica que caracteriza el esfuerzo patriarcal de, de manera ilusoria, configurar una subalternidad de la mujer en el ámbito político mediante una supuesta superioridad moral masculina. Esta tesis puede denominarse como “política del desvelo” (*cares*

politics) o “pensamiento maternal” (Biroli; Miguel, 2014). Esta corriente teórica sostiene que las mujeres pueden aportar un enfoque diferenciado a la vida pública, por estar acostumbradas a cuidar de los demás y velar por los más indefensos. Así, con una presencia femenina más expresiva en las esferas de poder, se podría suavizar el carácter agresivo de la actividad política (Biroli; Miguel, 2014).

Las mujeres aportarían a la política una valorización de la solidaridad y la compasión, además de la búsqueda genuina de la paz; áreas hoy desatendidas en los enfrentamientos políticos, como la asistencia social, la salud, la educación o el medio ambiente. La presencia femenina permitiría superar la “política de intereses”, egoísta y masculina (Biroli; Miguel, 2014). Ante esto, este artificio se transforma en un ámbito de segregación de las mujeres hacia posiciones subalternas en la política. Dado que, en el sector parlamentario, con frecuencia las candidatas del sexo femenino terminan ocupándose más asiduamente de temas considerados “sociales” que de *hard politics* (política dura), como administración pública, política económica o relaciones internacionales (Miguel, 2001).

Por lo tanto, la problemática de la inclusión de las mujeres en la política consistió en que, para convertirse en ciudadanas, estas debían adecuarse previamente al estereotipo tradicional creado por la sociedad patriarcal sobre sus funciones políticas. En consecuencia, este llamado peligroso fomenta la naturalización de identidades que derivan de procesos históricos de dominación entre géneros. En este sentido, la investigación pudo constatar este sesgo maternalista social en el ítem 12 del cuestionario, al relacionar algunas de las propuestas de proyectos de ley discutidas por las diputadas estatales de Bahía, como ejemplo:

Cuadro 1. Proyectos de ley discutidos por las diputadas estatales de Bahía

Creación de la Bolsa Social Maria da Penha, promoviendo la asistencia financiera a mujeres bahianas en situación de vulnerabilidad social, que estén amenazadas o hayan sido víctimas de violencia doméstica, familiar y de género, a fin de garantizar el derecho a una vida digna, especialmente cuando exista medida de protección con necesidad de alejamiento del domicilio y del núcleo familiar.
Garantiza los derechos constitucionales de libertad a quienes no deseen participar en campañas de vacunación contra la covid-19 o cualquiera de sus variantes.
Dispone sobre la elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la población LGBTQIA+ y contra la población negra en el ámbito del Estado de Bahía, y da otras providencias.
Garantía de la mujer gestante en la reprogramación de pruebas de aptitud física en concursos públicos realizados por el Estado de Bahía.
Declaración de Utilidad Pública del MovimentAiyê Ibecdh – Instituto Brasileño de Educación, Cultura y Desarrollo Humano.

Fuente: Datos provenientes del cuestionario aplicado por las/os investigadoras/es en 2022.

Se observa que existe un imperativo moral derivado de la centralización de la corriente teórica expuesta, igualmente insertada en la Asamblea Legislativa de Bahía, en la actuación de las diputadas estatales. Dado que temas como cultura, salud, protección de la infancia y la mujer, y apoyo

social a los grupos considerados vulnerables en la coyuntura social, son asuntos que orbitan y resuenan en el enfoque de que las mujeres poseen mayor sensibilidad hacia las necesidades ajenas, lo que rechazaría el enfoque pragmático masculino. Por consiguiente, desembocar en esta situación puede corroborar únicamente una representación simbólica de las diputadas estatales bahianas, lo que puede reforzar estereotipos de género y desempeños hegemónicos de la masculinidad.

En este sentido, el ascenso de las mujeres al poder, en un Estado estructurado bajo el patriarcado⁴, se convierte, en el espectro simbólico-político, en la idea de que, aunque las mujeres puedan ejercer posiciones de autoridad, su voz está condicionada al velo de la subordinación, por no ser consideradas “capaces” de intervenir y actuar concretamente en otras áreas públicas también importantes. Las supuestas características innatas de las mujeres las condicionan a funciones y prácticas consideradas sensibles y afectuosas, donde el enfrentamiento político y el choque de ideas no se consideran adecuados.

El discurso de la “política maternal” o “política del cuidado” insula a las mujeres en su ficticio nicho de dependencia y asigna a los hombres las tareas más valoradas socialmente (Miguel, 2001). Por ello, se naturaliza la atribución de las mujeres como cuidadoras, especialmente en el ámbito familiar, en el que rara vez la figura masculina asume alguna función (Vasconcelos, 2009). En este contexto, es necesario construir una ética del cuidado que respalde el cuidado como necesidad humana, considerando al Estado de vital importancia en la promoción de políticas públicas para su pleno cumplimiento (Mello; Nuernberg, 2012).

La ciudadanía requiere cualidades de apertura e inclusividad, mientras que esta política vinculada a la “maternidad” busca una relación de intimidad y exclusividad, un modelo particularmente inapropiado para la vida pública (Miguel, 2001). Considerando esta cuestión, el familismo propuesto por el “pensamiento maternal”, al privilegiar los lazos de unión particulares, elimina la referencia al bien común y disuelve la sociedad en una profusión de particularismos.

La manifestación de esta conciencia puede revelar el espacio vertiginoso al que la idea del maternalismo y familismo, propuesta por la política del cuidado hacia las mujeres, puede desembocar en el ámbito público. Aún se mantiene cristalizada la concepción de que la construcción de la identidad nacional del Estado brasileño, a nivel institucional, es incapaz de discernir lo público de lo privado.

⁴ Según Carole Pateman (1992, p. 57), “el patriarcalismo afirma que, de las características naturales de hombres y mujeres, necesariamente se derivan relaciones jerárquicas de subordinación.” Asimismo, “se basa en el llamado a la naturaleza y en el argumento de que la función natural de la mujer de procrear prescribe su lugar doméstico y subordinado en el orden de las cosas” (Pateman, 1992, p. 62). Además, “El argumento feminista esencial es que la doctrina ‘separados, pero iguales’ y el individualismo y el igualitarismo ostensivos de la teoría liberal oscurecen la realidad patriarcal de una estructura social de desigualdad y la dominación de las mujeres por los hombres” (Pateman, 1992, p. 57).

Cabe destacar, en este panorama, que solo hemos tenido una presidenta de la República mujer en toda la historia de la democracia brasileña (Devulsky, 2016). Los espacios de representación y representatividad política permanecen cerrados para las mujeres, especialmente aquellos correspondientes a los altos cargos. El escenario descrito se agrava aún más al considerar que la única mujer presidenta del país fue destituida del cargo al que fue democráticamente elegida, de manera ilegal e ilegítima, por la élite política mayoritariamente masculina (Souza, 2016; Braz, 2017; Costa; Lima, 2023).

Es necesario debatir el carácter misógino del golpe parlamentario sufrido en 2016 por la entonces presidenta de la República Dilma Rousseff (Vieira, 2022), destituida bajo el supuesto de “pedaladas fiscales”. Aunque la cuestión de género no fue el único factor que motivó la espuria organización de la élite hegemónica brasileña para deponer ilegalmente a la presidenta, ciertamente este factor tuvo una contribución significativa. Así, “el *impeachment* de 2016 fue un golpe parlamentario orquestado con fuertes dimensiones de género, pues los esfuerzos de oposición al gobierno combinaron prejuicios y estereotipos sexistas para deslegitimar la imagen de Dilma” (Carniel; Ruggi; Ruggi, 2018, p. 254). Esto se corrobora con el hecho de que el Tribunal Regional Federal de la 1ª Región (TRF-1) mantuvo, el 21 de agosto de 2023, el archivo de la Acción de Improbidad Administrativa por las prácticas imputadas a Dilma Rousseff y otros durante el *impeachment* (Richter, 2023).

En cuanto al panorama del Estado de Bahía, la población entrevistada, en el ítem 6, busca mayoritariamente como criterio de elección para una diputada estatal la identificación con el perfil partidario, ideas y programas propuestos, y en el ítem 10 considera los proyectos relevantes para la sociedad como un factor importante en la decisión de elección de candidatas femeninas. Sin embargo, la “política del cuidado” obstaculiza la concreción de las expectativas de los electores sobre las parlamentarias. Además, refuerza una representación simbólica vaga y débil, ya que no todas las parlamentarias lograrán actuar en favor de las políticas públicas que aborden las necesidades socioeconómicas de la población para concretar la justicia social.

Por lo tanto, la representación no siempre acompaña la representatividad, como se expuso en las líneas iniciales. De ello se evidencia la necesidad de desplazar la figura del individualismo, de este fenómeno de la “política del cuidado”, hacia una perspectiva colectiva ciudadana como herramienta principal de transformación social a través de la democracia participativa. Se observa la imperiosa necesidad de apostar por la capacidad de trascender la representación simbólica en relación con el círculo privado de la “política del cuidado”, para procurar materializar un perfil de representatividad concreta de las parlamentarias en sus acciones políticas.

En consecuencia, es imprescindible construir alternativas que amplíen premisas que, por un lado, nieguen la “política del cuidado” respecto a las mujeres y, por otro, inviertan en instrumentos políticos capaces de legitimar la externalización de los intereses tanto del electorado – con el fin de consolidar sus satisfacciones políticas – como de la actuación concreta femenina en el espacio político, de modo que las mujeres puedan ejercer su representación de manera plena y sin restricciones.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de los resultados obtenidos en el presente estudio tuvo como objetivo la exploración de la calidad democrática y sus repercusiones en la política bahiana. Este trabajo demuestra no solo la transversalidad y la multidimensionalidad que abarca el estudio de la participación y la consecuente representación de las mujeres en la política de Bahia, sino también la importancia de la discusión sobre la calidad democrática como logro efectivo de la igualdad de género.

En primer lugar, se pudo constatar la discusión sobre la apatía y la indiferencia como síntomas colectivos revelados en el análisis cuantitativo, a partir de los datos obtenidos mediante los cuestionarios aplicados a la población del Estado de Bahia. En este sentido, la investigación abordó el fenómeno de la conciencia colectiva en la conjetura social, ya que refleja cómo las intersubjetividades de estos sujetos están entrelazadas con la elección de sus parlamentarias.

De este modo, se constató que la ideología hegemónica de carácter liberal-individualista posee una influencia significativa sobre el modelo de democracia representativa vigente, construido sobre bases que restringen las prácticas de participación activa de la sociedad en el ámbito político. Por lo tanto, se percibe la necesidad de superar la desconfianza respecto a la participación popular mediante la representación política, lo cual promovería procesos dialécticos de conciencias y transformación social para la construcción de una sociedad en “devenir”.

Aunque a lo largo de la historia han existido algunos esfuerzos para la inclusión de las mujeres en la política, desde la perspectiva de la corriente denominada “política del desvelo”, para que esto ocurra, deben asumir únicamente el lugar de un discurso simbólico dominante. Consecuentemente, desde un punto de vista teórico, este enfoque refuerza la naturalización de identidades estereotipadas entre los géneros en la sociedad, contribuyendo a la perpetuación de las performances hegemónicas de masculinidad y feminidad.

En vista de esto, el ascenso de las mujeres al poder político, estructurado bajo el patriarcalismo, sigue limitado por el velo de la subordinación, dado que se erigen una serie de barreras

que restringem que estas parlamentarias tenham plena autonomia para actuar en el ordenamiento democrático. En esta línea, aún queda mucho por avanzar; es necesario que se implementen alternativas viables para ampliar el número de mujeres y que exista apertura social y política para el ejercicio pleno de la representación política femenina, sin recurrir a retóricas patriarcales discriminatorias y limitantes.

REFERENCIAS

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm; Acesso em: 20/11/2022.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed.. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 128, pp. 85-103, jan./abr. 2017.

BRYMAN, A. **Quantity and quality in social research**. London: Routledge, 1988.

CARNIEL, Fagner; RUGGI, Lenitta; RUGGI, Júlia de Oliveira. Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Rousseff no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, pp. 523-546, 2018.

COSTA, Camila Carvalho da; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Impeachment de Dilma Rousseff: o golpe suave. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 1, pp. 242-263, jan./jun. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito constitucional**. 13. ed. Salvador: JUSPODIVM, 2018.

DEVULSKY, Suzana Brito. **Imprensa no contra-ataque: discurso machista e o impeachment da Presidenta Dilma**. 2016. 61 f. Monografia (Graduação em Jornalismo) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

DIETZ, Mary. Citizenship with a feminist face: the problem with maternal thinking. **Political Theory**, v. 13, n. 1, pp. 19-37, 1985.

DUQUE, Ana Paula Del Vieira *et al.* Promotoras legais populares: repensando direito e educação para o empoderamento das mulheres. **Revista Direito & Sensibilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, pp. 59-72, 2011.

EAGLETON, Terry. **A ideologia da estética**. Trad. Mauro Sá Rego Costa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP; Editora Boitempo, 1977.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERNANDES, Sabrina. Dilma Rousseff and the Challenge of Fighting Patriarchy Through Political Representation in Brazil. **Journal of International Women's Studies**, n. 13.3, pp. 114-126, 2012.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 58, n. 229, pp. 79-101, jan./mar. 2021.

FONSECA, Livia Gimenes Dias da. **A luta pela liberdade em casa e na rua: a construção do direito das mulheres a partir do projeto promotoras legais populares do Distrito Federal**. 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 12. ed. Trad. Moacir Gadotti e Lillian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos avançados**, n. 32, 2018.

GOMES, Silvana; SEPÚLVEDA, Marcos; BOTASSIO, Barbara. A representação feminina no Congresso Nacional: dilemas e desafios. **Simpósio Gênero e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, pp. 695-706, 2018.

LAKATOS, Maria E.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAWLESS, Jennifer L. "Politics of Presence? Congresswomen and Symbolic Representation". **Political Research Quarterly**, n. 57, pp. 81-99, 2004.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, pp. 55-78, jan./abr. 2008.

MELLO, Anahi Guedes de; NUERNBERG, Adriano Henrique. Gênero e deficiência: intersecções e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 20, v. 3, pp. 635-655, set./dez. 2012.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 23, pp. 20-45, jan./abr. 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina". **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 9, n. 1, pp. 253-267, 2001.

MORON, Garcez Juddy; SALOMÃO, Juliana da Silva. Representação vs. Representatividade: estudos feministas no Brasil na pós-graduação. **Revista Conjuntura Global**, v. 11, n. 1, pp. 41-60, 2022.

NUNESMAIA JR., Gil; ROCHA, José Cláudio. Juristas leigos: desencastelando o saber jurídico. **Revista da CESE**, n. 6, ano XIII, dez. 1998.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHTER, André. TRF-1 mantém arquivamento de ação contra Dilma Rousseff. **Agência Brasil**, Brasília, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-08/trf-1-mantem-arquivamento-de-acao-contradilma>. Acesso em: 9 set. 2023.

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. Experiências de emancipação social na educação não formal: o Projeto Promotoras Legais Populares e a democratização de direitos. In: BIEGING, P.; BUSARELLO, R. I.; ULBRICHT, V. R. (orgs.). **Educação no plural: da sala de aula às tecnologias digitais**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2016, pp. 259-272.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Bruno Carazza. **5 dados sobre a participação das mulheres na política brasileira**. Portal Politize, 17 mar. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/participacaodas-mulheres-na-politica-brasileira>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis, 2005.

SILVA, Júlio Cezar Gaudencio. **A democracia brasileira entre cultura e instituições: teorias e argumentos em perspectiva comparada**. 2012. 207 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Painel Perfil Eleitorado. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=116145557804760>; Acesso em: 07 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Painel Perfil Candidato. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=117223678512665>. Acesso em: 07 nov. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portal do Tribunal Superior Eleitoral**, Eleitorado da eleição | Perfil Eleitorado – BA. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/www_flow.accept?p_context=sig-eleicao-eleitorado/filtros/214943479665459. Acesso em: 07 nov. 2022.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VASCONCELOS, M. Responsabilidades familiares. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Revista do Observatório da Igualdade de Gênero**, Brasília, 2009.

VIEIRA, Liliane Cirino. **Mulheres no poder: a dimensão machista na trama do golpe contra Dilma Rousseff**. 2022. 152 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Uberlândia, 2022.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



**MULTIPARENTALIDAD Y NUEVAS
CONFIGURACIONES FAMILIARES:
REFLEXIONES SOBRE LAS DINÁMICAS Y
LOS CONFLICTOS PARENTALES A LA LUZ
DE LA DOCTRINA CIVILISTA Y DE LA
JURISPRUDENCIA BRASILEÑA**

**MULTIPARENTALIDADE E NOVAS
CONFIGURAÇÕES FAMILIARES, REFLEXÕES
SOBRE AS DINÂMICAS E CONFLITOS PARENTAIS
À LUZ DA DOUTRINA CIVILISTA E
JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA**

**MULTIPARENTALITY AND NEW FAMILY
CONFIGURATIONS: REFLECTIONS ON
PARENTAL DYNAMICS AND CONFLICTS IN
LIGHT OF CIVIL LAW DOCTRINE AND
BRAZILIAN JURISPRUDENCE**

**LAURA NUNES DOS SANTOS¹
ISABELLA CHRISTINA DA MOTA BOLFARINI²**

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución del concepto de familia en el derecho brasileño, con énfasis en la multiparentalidad, la paternidad y la socioafectividad. Desde la promulgación de las Constituciones

Cómo citar este artículo:

SANTOS, Laura Nunes
dos; BOLFARINI,
Isabella Christina da
Mota;
Multiparentalidad y
nuevas configuraciones
familiares: reflexiones
sobre las dinámicas y los
conflictos parentales a la
luz de la doctrina civilista
y de la jurisprudencia
brasileña.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**

Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 230-246.

Fecha de presentación:
30/06/2025

Fecha de aprobación:
07/08/2025

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Estadual de Goiás. Abogada. Correo electrónico de contacto: laurandosantos17@gmail.com. CV: <https://lattes.cnpq.br/7727665219825166>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4191-6552>.

² Doctora en Derecho Político y Económico por la Universidad Presbiteriana Mackenzie y Posdoctora en Derechos Humanos por la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul. Magíster en Derecho Comparado por la Université Libre de Bruxelles (título reconocido por la USP) y Magíster en Derechos Humanos por la Université Catholique de Louvain-la-Neuve (Bélgica), además de licenciada en Derecho. Actualmente es profesora del curso de Derecho y del Programa de Posgrado Stricto Sensu en Territorios y Expresiones Culturales del Cerrado (TECCER) de la Universidad Estadual de Goiás, con actuación en las áreas de Derechos Humanos, Derecho Constitucional y Educación en Derechos Humanos. Correo electrónico de contacto: CV: <http://lattes.cnpq.br/8097163395614282>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0089-0341>.

Federales de 1824 hasta 1988, con especial énfasis en la Constitución de 1988, se observó la ruptura del modelo familiar tradicional, abriendo espacio para nuevas estructuras basadas en el afecto, la convivencia y las relaciones parentales. La valoración de la dignidad de la persona humana y el reconocimiento del afecto como fundamento jurídico han impulsado la protección de diversas estructuras familiares. Con base en la legislación, las disposiciones del CNJ, la doctrina y la jurisprudencia, especialmente del STF, el trabajo argumenta que el Derecho de Familia debe reflejar la realidad plural de la sociedad contemporánea y garantizar la protección jurídica de los vínculos afectivos legítimamente constituidos.

Palabras clave: Familia Contemporánea. Multiparentalidad. Socioafectividad. Constitución Federal de 1988. STF. CNJ.

RESUMO

O presente artigo visa analisar a evolução do conceito de família no Direito brasileiro, com ênfase na multiparentalidade, parentalidade e socio afetividade. A partir da promulgação das Constituições Federais de 1824 a 1988, com ênfase na constituição de 1988, onde foi possível observar o rompimento do modelo tradicional de família, abrindo espaço para novos arranjos baseados no afeto, na convivência e nas relações parentais. A valorização da dignidade da pessoa humana e o reconhecimento da afetividade como fundamento jurídico têm impulsionado a proteção a diversas estruturas familiares. Com base em legislação, provimentos do CNJ e doutrina, jurisprudência, especialmente do STF, o trabalho defende que o Direito das Famílias deve refletir a realidade plural da sociedade contemporânea e assegurar a proteção jurídica de vínculos afetivos legítimamente constituídos.

Palavras-chave: Família Contemporânea. Multiparentalidade. Socioafetividade. Constituição Federal de 1988. STF. CNJ.

ABSTRACT

This article aims to analyze the evolution of the concept of family in Brazilian law, with an emphasis on multi-parenthood, parenthood, and socio-affectivity. Since the promulgation of the Federal Constitutions from 1824 to 1988, with emphasis on the 1988 constitution, where it was possible to observe the rupture of the traditional family model, opening space for new arrangements based on affection, coexistence, and parental relationships. The valorization of the dignity of the human person and the recognition of affection as a legal basis have driven the protection of various family structures. Based on legislation, provisions of the CNJ and doctrine, jurisprudence, especially of the STF, the work argues that Family Law should reflect the plural reality of contemporary society and ensure the legal protection of legitimately constituted emotional bonds.

Keywords: Contemporary Family. Multiparenthood. Socio-affectivity. Brazilian Federal Constitution. Supreme Federal Court. CNJ.

INTRODUCCIÓN

La familia es una institución social que está en constante transformación, influenciada por los cambios culturales, políticos y jurídicos de la sociedad. En Brasil, a partir de la Constitución Federal de 1988, el concepto de familia se ha ampliado, rompiendo con los modelos patriarcales

anteriormente vigentes. Este nuevo modelo valora la dignidad de la persona humana, el afecto y la igualdad como fundamentos de la relación familiar.

Ante este contexto, surgen nuevas formas de parentalidad, como la socioafectiva y la multiparentalidad, reconociendo que los lazos de afecto pueden ser tan o más relevantes que los lazos biológicos. La jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF) tiene un papel central en este proceso, consolidando entendimientos que reconocen el valor jurídico del afecto.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución del concepto de familia en el Derecho brasileño, con énfasis en la multiparentalidad, parentalidad y socioafectividad, abordando aspectos históricos, doctrinarios, normativos y jurisprudenciales. Para ello, se utiliza el análisis de fuentes legislativas, datos estadísticos y autores consagrados en el Derecho de Familia, como Maria Berenice Dias, Rodrigo da Cunha Pereira, Paulo Lôbo y Luis Edson Fachin, entre otros.

El artículo adopta la metodología cualitativa, de naturaleza exploratoria y descriptiva, basada en revisión bibliográfica y documental. Para ello, se analiza la legislación nacional (como la CF/88, Código Civil de 2002 y Provimentos del CNJ), decisiones paradigmáticas del STF y STJ, así como doctrina especializada (Maria Berenice Dias, Rodrigo da Cunha Pereira, Paulo Lôbo, Rolf Madaleno, entre otros). El trabajo también utiliza datos estadísticos extraídos de fuentes oficiales, como el Censo Demográfico del IBGE (2022) y los informes del CNJ (2023), con el fin de contextualizar la investigación en la realidad empírica brasileña.

Ante la evolución normativa y la complejidad de las nuevas configuraciones familiares, el problema central que orienta esta investigación consiste en analizar los criterios jurídicos adoptados por el ordenamiento brasileño para legitimar vínculos familiares afectivos múltiples, con especial atención a la multiparentalidad y a la posesión del estado de hijo. Se busca comprender cómo la Constitución Federal de 1988, los fallos del STF y STJ, especialmente los de relatoría de la Ministra Nancy Andrighi y los Provimentos nº 63/2017 y nº 83/2019 del CNJ fundamentan el reconocimiento de la parentalidad socioafectiva.

La hipótesis central de la investigación parte de la premisa de que la parentalidad, en Brasil, ya no está restringida a los vínculos consanguíneos, siendo jurídicamente posible y legítimo el reconocimiento de la multiparentalidad y de la filiación socioafectiva, siempre que exista comprobación de posesión del estado de hijo y convivencia afectiva estable. Asimismo, parte de la hipótesis de que la jurisprudencia del STF y los provimentos del CNJ han consolidado un nuevo paradigma jurídico, fundado en la dignidad de la persona humana y en el mejor interés del niño, en consonancia con los principios constitucionales y la realidad plural de las familias brasileñas.

La presente investigación se justifica jurídicamente por la necesidad de comprender la adecuación del Derecho de Familia a los valores constitucionales de la dignidad de la persona humana (art. 1º, III, de la CF/88), de la igualdad de filiación (art. 227, § 6º), de la afectividad y de la protección integral del niño y del adolescente (art. 227). La justificación social consiste en la creciente demanda de reconocimiento de nuevas estructuras familiares, como familias homoafectivas, reconstituidas, monoparentales y multiparentales, que rompen con los modelos tradicionales y exigen del sistema jurídico respuestas inclusivas, eficaces y coherentes con los derechos fundamentales de los involucrados, especialmente niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad afectiva.

1 LA FAMILIA CONTEMPORÁNEA: ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL BRASILEÑA Y DE LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA FAMILIA TRADICIONAL Y DEL PATRIARCADO

La familia es una institución dinámica, cuyas formas de constitución y reconocimiento acompañan las transformaciones sociales, políticas y culturales de cada época. En Brasil, el concepto jurídico de familia ha pasado por profundas reformulaciones desde la Constitución de 1824 hasta la vigente Constitución de 1988, reflejando un proceso continuo de evolución normativa. Se observa que, a lo largo de las diversas Cartas Constitucionales, hubo cambios significativos en cuanto a la estructura familiar, sus fundamentos jurídicos y la ampliación de los derechos de sus miembros.

La Constitución de 1824, aún bajo el régimen imperial, comprendía la familia a la luz de la doctrina católica, priorizando el matrimonio religioso y la autoridad patriarcal. El art. 5º reconocía la religión católica como oficial, admitiendo otros cultos solo de forma restringida, mientras que el art. 179, inciso XXIX, abordaba de manera genérica los derechos civiles de la familia. Con la Constitución de 1891, ya en la Primera República, ocurrió la laicización del Estado y el reconocimiento exclusivo del matrimonio civil, según lo dispuesto en el art. 72, § 4º. Esta Carta también aseguró los derechos civiles de los hijos ilegítimos y la igualdad en el matrimonio (art. 72, § 6º), iniciando la desvinculación entre familia y religión.

Las constituciones subsecuentes profundizaron el papel del Estado en la protección familiar. La de 1934 destacó la importancia del matrimonio como base de la familia (art. 144) y previó protección a la maternidad, infancia y mujer (arts. 124, inciso “f”, y 121, § 4º). Por su parte, la Constitución de 1937, bajo el régimen autoritario del Estado Nuevo, mantuvo una concepción tradicional de la familia, valorando la jerarquía y la moral conservadora (arts. 124 y 125). En 1946, en el proceso de redemocratización, la familia fue reconocida como base de la sociedad (art. 163),

con normas de protección a la maternidad y a la juventud (arts. 157, IV y VII), además del reconocimiento del matrimonio civil (art. 168).

Durante el régimen militar, la Constitución de 1967, reforzada por la Enmienda Constitucional nº 1 de 1969, reafirmó el matrimonio como base de la familia (art. 175) y previó protección a la maternidad, infancia y adolescencia (art. 165, incisos IV y VII), aunque dentro de un modelo conservador. Finalmente, la Constitución Federal de 1988, conocida como “Constitución Ciudadana”, rompió con los paradigmas tradicionales y adoptó una concepción plural e inclusiva de familia. El art. 226 reconoce diversas formas de entidad familiar, como la unión estable y la familia monoparental, además de garantizar la igualdad entre los cónyuges y la protección de la filiación, sin discriminación. Los arts. 227 a 230 complementan este panorama, atribuyendo a la familia, a la sociedad y al Estado el deber de asegurar los derechos de los niños, adolescentes, jóvenes y ancianos, con base en los principios de dignidad de la persona humana, solidaridad y afectividad.

La concepción tradicional de familia, consolidada por el Código Civil de 1916, se basaba en un modelo patriarcal, heredado del Derecho Romano, en el que el padre ejercía el poder sobre todos los miembros familiares. Tal estructura reflejaba una lógica jerárquica, autoritaria y excluyente. La mujer, en este contexto, ocupaba una posición jurídica inferior, limitada a la esfera privada y privada de autonomía legal (Dias, 2022).

Además, la filiación estaba rígidamente regulada: solo los hijos nacidos dentro del matrimonio eran considerados legítimos, mientras que los hijos habidos fuera de él eran discriminados, incluso respecto a los derechos sucesorios. Las familias constituidas fuera del matrimonio, como las uniones libres, monoparentales o homoafectivas, eran marginadas jurídicamente (Venosa, 2023).

Algunos autores, entre ellos Maria Berenice Dias, denuncian esta estructura como excluyente, patriarcal e incompatible con los principios de dignidad de la persona humana e igualdad. Para la autora, el modelo tradicional de familia es selectivo e incapaz de abarcar la complejidad de las relaciones humanas contemporáneas (Dias, 2022). De la misma manera, Rodrigo da Cunha Pereira sostiene que el Derecho de Familia tradicional legitima relaciones de poder y dominación, y no relaciones de afecto y solidaridad (Pereira, 2019).

Frente a las transformaciones sociales y culturales del siglo XX, como la emancipación femenina, el reconocimiento de la igualdad entre los sexos y la valorización de la afectividad, el concepto de familia pasó por profundas revisiones doctrinarias y jurisprudenciales. Autores como Paulo Lôbo y Silvio de Salvo Venosa identifican una transición paradigmática, donde el vínculo jurídico familiar dejó de fundamentarse únicamente en el matrimonio o la consanguinidad,

incorporando también el afecto y la convivencia familiar, valores que pasaron a ser jurídicamente reconocidos (Lôbo, 2011; Venosa, 2023).

Históricamente, el Derecho de Familia estuvo ligado a una concepción patriarcal, centrada en la autoridad masculina y en la formalidad del matrimonio, confiriendo a la mujer un papel subordinado y desconsiderando vínculos familiares que no se ajustaran al patrón heteronormativo, matrimonial y biológico (Farias; Karvat, 2024). Esta visión reduccionista, como destacan diversos doctrinadores, no refleja la pluralidad de arreglos familiares presentes en la realidad social brasileña actual. Las críticas al modelo tradicional han evidenciado su inadecuación frente a los derechos fundamentales, especialmente respecto al reconocimiento de la diversidad familiar y la valorización de las relaciones afectivas como elementos jurídicos legítimos.

En este contexto, la evolución de las constituciones brasileñas evidencia un movimiento gradual de superación de la visión tradicional del matrimonio y de la familia. Inicialmente, con el paso de los años, nuevas constituciones ampliaron el reconocimiento jurídico de diferentes formas de constitución familiar, como se evidencia anteriormente. La Constitución de 1934 permitió, por primera vez, que el matrimonio religioso produjera efectos civiles, siempre que se observaran las exigencias legales, mientras que la Enmienda Constitucional nº 9/1977 instituyó el divorcio, rompiendo con la idea de indisolubilidad del vínculo conyugal. Finalmente, la Constitución de 1988 consolidó los avances anteriores e innovó al reconocer expresamente la unión estable y la familia monoparental como entidades familiares, además de establecer la igualdad entre cónyuges e hijos, independientemente de su origen.

Así, la Carta de 1988 representó una ruptura paradigmática al incorporar valores democráticos e inclusivos en el Derecho de Familia, valorando las relaciones afectivas y la diversidad de arreglos familiares. Como observa Costa (2006), aunque el matrimonio civil continúa siendo la forma plena de constitución familiar, la inclusión de la unión estable y otras formas no convencionales demuestra la adaptación del ordenamiento jurídico a la complejidad social contemporánea, en sintonía con los principios constitucionales de dignidad de la persona humana e igualdad.

La promulgación de la Constitución Federal de 1988 representó un hito en el reconocimiento jurídico de la pluralidad de entidades familiares en Brasil. El artículo 226 de la Constitución Federal consagró a la familia como base de la sociedad, pero innovó al no restringir esta protección al matrimonio civil. Pasaron a ser reconocidas como entidades familiares la unión estable (art. 226, §3º) y la familia monoparental (art. 226, §4º), estableciendo un nuevo paradigma de inclusión y pluralismo.

Además, el artículo 227 de la CF otorgó especial protección a la convivencia familiar como derecho fundamental del niño y del adolescente, reforzando la centralidad del afecto en las relaciones parentales. Esta valorización de la convivencia afectiva sirvió de base para el reconocimiento de la parentalidad socioafectiva, de la multiparentalidad y de la adopción basada en el afecto, desvinculada de la filiación exclusivamente biológica (MADALENO, 2021).

La constitucionalización del Derecho Civil, conforme defendida por Gustavo Tepedino, trajo una nueva hermenéutica para el Derecho de las Familias, orientada por principios constitucionales como la dignidad de la persona humana (art. 1º, III), la igualdad de género (art. 5º, I y art. 226, §5º) y el pluralismo (art. 1º, V) (TEPEDINO, 2004).

La afectividad, aunque no expresada como norma constitucional, pasó a ser reconocida como valor jurídico por la doctrina y la jurisprudencia, asumiendo un papel relevante en la construcción de los vínculos jurídicos familiares (Schreiber, 2008). Tal reconocimiento fue consolidado por el Supremo Tribunal Federal, especialmente en las decisiones que afirmaron la unión homoafectiva como entidad familiar (STF, ADI 4277 y ADPF 132).

Luis Edson Fachin, al tratar de la familia constitucional, defiende que el núcleo familiar debe comprenderse como espacio de dignidad, solidaridad y afecto, y no únicamente como unidad económica o reproductiva (Fachin, 2003). Así, el Derecho de Familia se adapta a la realidad social, y no al contrario, garantizando protección jurídica a todos los tipos de arreglos familiares que promuevan la dignidad de sus miembros.

Con base en esta concepción más amplia e inclusiva, se observa que el ordenamiento jurídico brasileño ha acompañado, aunque de manera gradual, las transformaciones sociales respecto a la estructura y función de la familia. El Código Civil de 1916 reflejaba un modelo patriarcal y jerarquizado, centrado en la autoridad masculina y en la legitimidad conferida únicamente por el matrimonio, desconsiderando vínculos afectivos o arreglos fuera del patrón matrimonial. En este contexto, la mujer ocupaba una posición de subordinación, y las relaciones extramatrimoniales eran estigmatizadas y jurídicamente desprotegidas.

La superación de esta visión comenzó con hitos normativos como la Ley del Divorcio (Ley nº 6.515/1977), que rompió con la indisolubilidad del matrimonio y permitió nuevas configuraciones familiares, y se profundizó con el Código Civil de 2002, fuertemente influenciado por la Constitución de 1988. Este nuevo código consagró la igualdad entre cónyuges e hijos, reconoció la unión estable como entidad familiar y amplió la protección jurídica a la filiación, independientemente de su origen. Normas como el Estatuto del Niño y del Adolescente (1990) y el Estatuto del Anciano (2003)

reforzaron la función protectora de la familia, valorizando los vínculos afectivos y el cuidado intergeneracional.

Asimismo, iniciativas como el Proyecto de Ley del Estatuto de las Familias (PLS 470/2013) reflejaron el esfuerzo legislativo por consolidar un enfoque más pluralista, capaz de abarcar diferentes formas de convivencia familiar, incluyendo aquellas no contempladas por el modelo tradicional. Aunque archivado, este proyecto reafirma la necesidad de un Derecho de Familia comprometido con la dignidad de la persona humana, en consonancia con el entendimiento de Fachin (2003), para quien la familia debe ser reconocida como espacio de afecto, solidaridad y respeto mutuo, y no reducida a un mero instituto normativo o productivo.

2 ACCIONES JUDICIALES APTAS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA MULTIPARENTALIDAD Y DE LA PATERNIDAD/MATERNIDAD SOCIOAFECTIVA

Existen diferentes vías procesales y administrativas para el reconocimiento de la filiación socioafectiva o de la multiparentalidad en el ordenamiento jurídico brasileño. A continuación, se presentan las principales.

Acción de Reconocimiento de Paternidad o Maternidad Socioafectiva: Con fundamento en el art. 1.593 del Código Civil, esta acción busca reconocer jurídicamente la existencia de un vínculo parental afectivo, aun cuando ya exista un vínculo biológico. Como explica Maria Berenice Dias (2019, p. 286), “essa ação pode ser proposta pelo filho ou pelo pai ou mãe afetivo, e deve provar a convivência estável, pública e o exercício da função parental”.

Acción de Multiparentalidad: Es una acción más reciente, que ganó fuerza tras la resolución del RE 898.060/SC 2016. En ella, el actor busca el reconocimiento simultáneo de dos o más vínculos de filiación: uno biológico y otro afectivo. La multiparentalidad puede ser reconocida tanto judicialmente como incidentalmente en acciones de rectificación de registro civil, custodia o alimentos.

Acción de Averiguación de Paternidad/Maternidad con Solicitud de Inclusión Socioafectiva: Esta acción se utiliza cuando existe duda sobre el origen de la filiación, pero también se busca el reconocimiento de la parentalidad socioafectiva en paralelo. Permite que, aun identificado el padre/madre biológica, el vínculo afectivo también sea jurídicamente reconocido.

Rectificación de Registro Civil: Con base en el art. 109 de la Ley de Registros Públicos, Ley nº 6.015/1973, esta acción busca la alteración o inclusión de datos en el registro civil, especialmente el nombre del padre/madre afectiva.

Reconocimiento Extrajudicial (Provimento nº 63/2017 del CNJ): Si existe consenso entre las partes, es posible reconocer la paternidad o maternidad socioafectiva directamente en el registro civil. El Provimento nº 63/2017 del CNJ permite esta medida, siempre que se compruebe la convivencia pública, continua y el consentimiento mutuo.

Como destaca Maria Berenice Dias (2019, p. 290), “o reconhecimento extrajudicial da filiação afetiva é um avanço na desburocratização do acesso aos direitos da criança e do adolescente”. La jurisprudencia también reconoce estas posibilidades. En el REsp 1.348.536/SP, el STJ admitió el reconocimiento de la paternidad socioafectiva aun frente a la existencia de un padre biológico, con base en la protección del interés superior del menor.

En el HC 145.363, el STJ reforzó que “o reconhecimento da filiação afetiva deve ser garantido mesmo que existem dúvidas quanto à origem biológica, desde que comprovado o vínculo de fato”.

De este modo, el ordenamiento jurídico actual ofrece múltiples caminos para el reconocimiento de la filiación afectiva y de la multiparentalidad, siempre con base en la dignidad de la persona humana y en el mejor interés del niño.

3 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA: MULTIPARENTALIDAD, PARENTALIDAD SOCIOAFECTIVA Y POSESIÓN DEL ESTADO DE HIJO

Como se vio en el apartado anterior, la estructura familiar brasileña ha experimentado transformaciones relevantes en las últimas décadas, impulsadas por cambios culturales, sociales y jurídicos. En este nuevo panorama, el Derecho de Familia ha incorporado categorías hasta entonces marginadas, como la parentalidad socioafectiva y la multiparentalidad, alineándose con el principio de la dignidad de la persona humana. El análisis de las categorías de parentalidad, socioafectividad y multiparentalidad permite comprender los criterios mediante los cuales el ordenamiento jurídico reconoce, hoy, las diversas formas de vínculo familiar legítimo.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el paradigma normativo familiar se desplazó del modelo patriarcal, centrado en el matrimonio y la consanguinidad, hacia una concepción plural de familia.

Según Anderson Schreiber (2013, p. 51), “a afetividade se converteu em valor jurídico constitucional, sendo princípio que deve orientar a aplicação das normas de Direito de Família”. Esta concepción fue fundamental para el surgimiento de la noción de filiación basada en la función parental y no solo en el origen genético. Rolf Madaleno (2022) afirma que “a família é uma realidade emocional antes de ser jurídica”, y que “o afeto justifica o nascimento, a permanência e até o término de vínculos jurídicos”.

El reconocimiento del afecto como fundamento jurídico de la filiación fue consolidado por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, especialmente en el fallo del RE 898.060/SC. En esta decisión, con repercusión general reconocida, el STF declaró que “o afeto, presente de forma contínua e pública, é elemento suficiente para gerar vínculo de parentalidade jurídico”. En este sentido, se consolidó la multiparentalidad, es decir, la posibilidad de coexistencia de vínculos parentales biológicos y socioafectivos.

La III Jornada de Derecho Civil del Consejo de Justicia Federal (CJF), a través del Enunciado nº 256, también reconoció expresamente que “A posse do estado de filho (parentalidade socioafetiva) constitui modalidade de parentesco civil” (CJF, 2006), ampliando el valor normativo del afecto más allá del plano moral.

Luis Edson Fachin (2011, p. 67) afirma que “a afetividade se converteu em elemento estruturante da família contemporânea, como expressão da liberdade e da dignidade da pessoa humana”, lo que legitima jurídicamente arreglos como familias homoafectivas y multiparentales.

La parentalidad, en el contexto jurídico actual, es un concepto funcional, que abarca el ejercicio de los deberes de cuidado, protección y educación, y no únicamente el origen genético. Paulo Lôbo (2019, p. 102) define la parentalidad como “a relação jurídica entre pais e filhos fundada no desempenho das funções parentais, independentemente da origem biológica”.

El Código Civil, en su art. 1.593, ya admite que la filiación puede tener origen “biológica ou civil”, incluyendo la adopción y las relaciones socioafectivas. El reconocimiento de la multiparentalidad fue reforzado por el STF en el RE 898.060/SC, que autorizó la inclusión simultánea de dos padres, uno biológico y otro afectivo, en el registro civil, sin necesidad de exclusión de ninguno de los vínculos.

En el ámbito administrativo, el Provimento nº 63/2017 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) autorizó expresamente el reconocimiento extrajudicial de la filiación socioafectiva en el registro civil, mediante la comprobación de la convivencia afectiva, pública y duradera con el hijo. Esta innovación permitió un mayor acceso al reconocimiento jurídico de vínculos familiares reales, rompiendo con la tradición biologicista.

La edición del Provimento nº 63/2017 por el Consejo Nacional de Justicia representó un hito significativo en la modernización y desburocratización del Derecho de las Familias en Brasil. Con el objetivo de uniformizar los modelos de certificados de registro civil en todo el país, el provimento también innovó al reglamentar el reconocimiento voluntario de la paternidad y maternidad socioafectiva en el ámbito extrajudicial, así como el registro de hijos concebidos mediante reproducción asistida. Al permitir que los vínculos familiares fundados en el afecto fueran

formalmente reconocidos mediante procedimiento administrativo, sin necesidad de acción judicial, el CNJ incorporó a la práctica registral los avances doctrinarios y jurisprudenciales ya consolidados en el ordenamiento jurídico, especialmente en lo que respecta a la valorización de la afectividad como principio estructurante de las relaciones parentales, en consonancia con el paradigma constitucional inaugurado por la Carta de 1988.

No obstante, para mejorar la seguridad jurídica y regular aspectos sensibles del reconocimiento extrajudicial, el Provimento nº 83/2019 modificó dispositivos de la Sección II del Provimento nº 63, imponiendo nuevos criterios para la formalización de estos vínculos. Entre los principales cambios, se destacan la limitación de la edad mínima del hijo a ser reconocido (mayor de 12 años), la obligatoriedad del consentimiento del menor hasta los 18 años, y la exigencia de demostración objetiva de la socioafectividad, mediante documentos y otros elementos de prueba. Además, el provimento pasó a exigir dictamen previo del Ministerio Público para la validación del acto y restringió la posibilidad de multiparentalidad extrajudicial a solo un ascendiente socioafectivo, remitiendo los demás casos a la apreciación judicial. Tales modificaciones buscan asegurar la efectividad del principio del interés superior del niño y del adolescente, así como prevenir fraudes y simulaciones que puedan comprometer la estabilidad de las relaciones familiares reconocidas.

En síntesis, los Provimentos nº 63 y nº 83 dialogan entre sí al buscar un equilibrio entre la celeridad y la seguridad jurídica en el reconocimiento de la filiación socioafectiva. Al mismo tiempo que facilitan el acceso a la justicia y promueven la inclusión de nuevas estructuras familiares, no descuidan la protección de los derechos fundamentales, especialmente de los menores involucrados. Con ello, refuerzan el papel del afecto, la convivencia y la responsabilidad como fundamentos legítimos de la parentalidad contemporánea, alineando el Derecho de las Familias a las exigencias de la dignidad de la persona humana y a la pluralidad de las formaciones familiares reconocidas por el ordenamiento jurídico brasileño.

Desde el punto de vista social, el Censo Demográfico 2022 del IBGE divulgó información detallada sobre la composición de los hogares brasileños, analizada a partir de la relación de parentesco o convivencia de los moradores con la persona responsable. Según explicó João Hallak, director adjunto de Investigaciones del IBGE, estos datos, provenientes del cuestionario básico, proporcionan un "primer retrato de la composición de los hogares" y clasifican las unidades domésticas en categorías como unipersonales, nucleares, compuestas o extendidas, abordando la existencia de cónyuge o hijos. Marcio Minamiguchi, gerente del IBGE, aclaró que este análisis de las unidades domésticas no representa un estudio completo sobre el concepto de familia, pues datos más

específicos sobre nupcialidad e identificación de padre o madre para todos los moradores se recogen en el cuestionario de muestra del Censo.

En paralelo a esta descripción de la composición de los hogares por el IBGE, la realidad social brasileña abarca la emergencia de diversas “nuevas entidades familiares”, que surgieron debido a transformaciones sociales y culturales. Entre estos arreglos, destacan las “familias reconstituidas” o “recompuestas”, que se forman por personas que tuvieron una relación anterior y ahora componen una nueva familia, frecuentemente con hijos de relaciones pasadas. La complejidad de estas relaciones y la presencia de niños que conviven con personas que, aunque no sean sus padres biológicos, desempeñan un papel fundamental en sus vidas, refuerzan la relevancia jurídica de la parentalidad socioafectiva.

Cíntia Rosa Pereira de Lima (2020, p. 147) afirma que “a multiparentalidade representa uma resposta jurídica à realidade plural das famílias contemporâneas, sendo um instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana”. Por su parte, Maria Berenice Dias (2019, p. 283) afirma que “negar o reconhecimento da multiparentalidade é contrariar os princípios da afetividade e da igualdade”.

Estos cambios reflejan un Derecho de Familia que se adapta a las transformaciones de la sociedad y comienza a reconocer vínculos múltiples, simultáneos y legítimos, fundamentados en la convivencia y el afecto, y no solo en la biología.

Frente a este contexto actual, la paternidad o maternidad socioafectiva ha sido definida como el vínculo construido por el afecto, manifestado en la convivencia estable, pública y con apariencia de relación filial. Esta relación se identifica jurídicamente mediante la llamada posesión del estado de hijo, que se caracteriza cuando alguien trata a otro como hijo y es así reconocido socialmente.

Giselda Hironaka (2018, p. 193) explica que “a posse do estado de filho é formada por três elementos: o nome, o tratamento e a fama, sendo critério essencial para o reconhecimento jurídico da filiação afetiva”. Con base en este entendimiento, tanto el Poder Judicial como los registros civiles comenzaron a reconocer relaciones parentales incluso en ausencia de vínculo biológico o formal de adopción.

Las implicaciones jurídicas de la filiación socioafectiva son múltiples: el hijo socioafectivo tiene derecho al nombre, a la inclusión en el registro civil, a la pensión alimenticia, a la herencia, a la custodia y a la convivencia familiar. La jurisprudencia reciente reconoce la multiparentalidad, permitiendo que un niño tenga, por ejemplo, dos padres y una madre en su acta de nacimiento.

Rodrigo da Cunha Pereira (2020, p. 88) destaca que “a parentalidade socioafetiva rompe com o paradigma da consanguinidade e redefine os contornos do parentesco jurídico”, promoviendo la función social de la familia. Rolf Madaleno (2022) afirma que “a filiação afetiva não apenas possui

validade jurídica, como deve ser estimulada pelo ordenamento como forma de proteção da infância e da juventude”.

Datos del CNJ (2023) revelan que más de 20 mil actos de reconocimiento de filiación socioafectiva se han realizado extrajudicialmente desde la emisión del Provimento nº 63, evidenciando la consolidación de esta práctica. Según el IBGE (2021), más de 5,5 millones de niños brasileños viven en hogares sin la presencia del padre biológico, muchos siendo criados por padrastros, abuelos, madrastras o parejas homoafectivas, situaciones en las que el afecto ha sido el criterio más adecuado para el reconocimiento jurídico de la filiación.

Con respecto a estas cuestiones, el Supremo Tribunal Federal (STF) ha desempeñado un papel central en la construcción de un nuevo concepto de familia en Brasil, reconociendo formas de filiación basadas en la afectividad y no solo en la biología. La multiparentalidad y la parentalidad socioafectiva han sido aceptadas jurídicamente, marcando un cambio profundo en el sistema jurídico brasileño.

El hito principal de esta transformación fue el fallo del Recurso Extraordinario (RE) 898.060/SC, juzgado en 2016, con repercusión general reconocida Tema 622. La tesi establecida fue clara: “A existência da paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro civil, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação com o pai biológico, com os efeitos jurídicos próprios” (BRASIL, STF, RE 898.060/SC, 2016). Este entendimiento permitió la multiparentalidad, es decir, la posibilidad de que una persona tenga dos o más vínculos de filiación jurídicamente reconocidos, uno biológico y otro socioafectivo, sin que uno tenga que excluir al otro.

Incluso antes de esta decisión, los tribunales estatales y el Superior Tribunal de Justicia (STJ) ya habían adoptado fallos en este sentido, reconociendo la posesión del estado de hijo como elemento válido para la constitución de la parentalidad (DIAS, 2019). Este movimiento representa la “superación del paradigma biologicista, centrado exclusivamente en la sangre”, de ahí que la decisión del STF refleje la comprensión de que el vínculo jurídico de filiación debe proteger al hijo y reconocer la realidad afectiva y de convivencia que lo sustenta, y no solo el origen genético (LOBO, 2019). Al afirmarse la afectividad, se adoptó un criterio legítimo para el reconocimiento de la filiación en el Derecho contemporáneo, cuyo valor es idéntico al de la consanguinidad (PEREIRA, 2020).

Con ello, la jurisprudencia constitucional avanzó hacia la consolidación de un modelo jurídico más plural y protector de la dignidad de la persona humana, especialmente del niño y del adolescente.

Con respecto a la posesión del estado de hijo, cabe destacar que este instituto es el principal criterio adoptado por el Poder Judicial para el reconocimiento de la filiación socioafectiva. Se caracteriza por la presencia de tres elementos clásicos: nombre, trato y fama (nomen, tractatus, fama).

Nombre: cuando el hijo es tratado socialmente como tal, incluyendo el uso del apellido del padre o madre socioafectiva. Trato: cuando existe convivencia continua y el ejercicio de las funciones parentales, como cuidados, educación, afecto y responsabilidades. Fama: cuando la sociedad reconoce esa relación como de padre/madre e hijo.

Según Giselda Hironaka (2018, p. 193), “a posse do estado de filho é formada por três elementos: o nome, o tratamento e a fama, sendo critério essencial para o reconhecimento jurídico da filiação afetiva”.

El Código Civil, en el art. 1.593, ya admite que la filiación puede tener origen “biológico o civil”, y la doctrina y la jurisprudencia han interpretado esta norma a la luz del principio de dignidad de la persona humana art. 1º, III, de la CF/88.

La prueba de la existencia del vínculo socioafectivo puede realizarse mediante testigos, fotos, documentos, registros escolares y cualquier otro medio que demuestre la convivencia estable y pública entre el hijo y el padre/madre socioafectiva(o).

Además, la posesión del estado de hijo tiene efectos prácticos: puede justificar la concesión de la custodia, la atribución de pensión alimenticia, el reconocimiento de la filiación y el derecho a la herencia, conforme a los artículos 1.694 y 1.829 del Código Civil.

Rolf Madaleno (2022, p. 161) recuerda que “a posse do estado de filho é a manifestação mais concreta da parentalidade socioafetiva e precisa ser reconhecida como fonte legítima de vínculos jurídicos, inclusive sucessórios”.

La jurisprudencia ha aplicado estos principios con base en una interpretación constitucional del Derecho Civil, privilegiando los lazos afectivos en detrimento del simple origen biológico.

4 CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis desarrollado a lo largo de este estudio, es posible afirmar que el reconocimiento jurídico de la multiparentalidad constituye un avance significativo en la consolidación de un Derecho de Familia plural, inclusivo y comprometido con los principios constitucionales de la dignidad de la persona humana, de la afectividad y del mejor interés del niño y del adolescente. La jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, en especial en el fallo del RE 898.060/SC, reafirma la posibilidad de coexistencia de vínculos biológicos y socioafectivos, sin que exista jerarquización entre ellos.

El estudio reveló que la multiparentalidad no solo es jurídicamente posible, sino socialmente necesaria, reflejando las transformaciones reales de las estructuras familiares. La parentalidad

socioafectiva, reconocida mediante la posesión del estado de hijo, se consolida como instrumento de efectivización de los derechos fundamentales y de superación del paradigma biológico que durante mucho tiempo limitó el reconocimiento de las relaciones familiares.

No obstante, la consolidación de esta realidad demanda esfuerzos interpretativos y legislativos continuos que garanticen seguridad jurídica, especialmente en las esferas sucesoria, registral y del ejercicio del poder familiar. El Derecho debe acompañar la complejidad de las relaciones humanas, promoviendo soluciones que concilien el respeto a la pluralidad con la protección de los sujetos vulnerables.

Se concluye, por lo tanto, que la multiparentalidad representa un paso decisivo en la resignificación del concepto de familia, exigiendo del operador del Derecho sensibilidad, conocimiento y compromiso con la realidad concreta de las personas, especialmente en lo que respecta a la valorización de los vínculos afectivos y a la protección integral de la infancia y juventud.

REFERENCIAS

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2597>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre a organização dos Registros Públicos. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 5 abr. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC 145.363/SP**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em 18 out. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.348.536/SP**, Rel. Min. Nancy Andrighi. Julgado em 24 abr. 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.075.230/RJ**, Rel. Min. Nancy Andrighi, Disponível: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp2075230. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.107.638/SP**, Rel. Min. Nancy Andrighi, disponível: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp2107638 Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp1487.596/MG**, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Disponível:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1487596. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **(RE) 898.060/SC**. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 21 set. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Supremo reconhece união homoafetiva**. Notícias STF, 5 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-reconhece-uniao-homoafetiva>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Atos de Reconhecimento de Filiação Socioafetiva em Cartórios**. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br> Acesso em: 10 maio 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Enunciado n.º 256. In: **III Jornada de Direito Civil. Comissão de Trabalho: Família e Sucessões**. Coordenação-Geral: Ministro Ruy Rosado de Aguiar; Coordenação da Comissão: Luiz Edson Fachin. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/501>. Acesso em: 5 maio 2025.

COSTA, Dilvanir. **O princípio da dignidade humana e o direito à saúde**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92305/Costa%20Dilvanir.pdf?sequence=6&liAllowed=y>. Acesso em: 5 abr. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FACHIN, Luis Edson. **Família, entre a biologia e o afeto**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FACHIN, Luiz Edson. **O Direito de Família na Constituição de 1988: princípios constitucionais e novos paradigmas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIAS, Danúbia Alves Maximiano de; KARVAT, Jaciel Santos. **A evolução do conceito de família na legislação brasileira: desafios e perspectivas**. 2024. Trabalho acadêmico publicado no repositório da Anima Educação. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/c1c05a69-f79e-49fa-8c24-dcba5300d481/content>. Acesso em: 5 abr. 2025.

HIRONAKA, Giselda. A filiação e a posse do estado de filho. In: TARTUCE, Flávio (Coord.). **Direito Civil: temas fundamentais**. São Paulo: Método, 2018.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. **Multiparentalidade: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Juruá, 2020.

LÔBO, Paulo. **Famílias Contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

LÔBO, Paulo. **Famílias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MADALENO, Rolf. **Curso de Direito de Família**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito de Família Contemporâneo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Parentalidade socioafetiva**: a função do afeto no Direito de Família. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

SCHREIBER, Anderson. **A efetividade da afetividade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

SCHREIBER, Anderson. Afeto, família e o novo Código Civil: o afeto como valor jurídico e o princípio da solidariedade familiar. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Belo Horizonte, n. 45, p. 23-40, jul./ago. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4277**. Relator Ministro Ayres Britto. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 06 jun. 2025.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: Direito de Família. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



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



RESEÑA

RESENHA CRÍTICA DA OBRA 1964: VISÕES CRÍTICAS DO GOLPE – DEMOCRACIA E REFORMAS NO POPULISMO

CRITICAL REVIEW OF THE WORK 1964: CRITICAL PERSPECTIVES ON THE COUP D'ÉTAT – DEMOCRACY AND REFORMS IN POPULISM

RESEÑA CRÍTICA DE LA OBRA 1964: VISIONES CRÍTICAS DEL GOLPE – DEMOCRACIA Y REFORMAS EN EL POPULISMO

ISABELLA SPINDOLA BARBOSA¹
RODRIGO JURUCÊ MATTOS GONÇALVES²
LUCIANA DE SOUZA RAMOS³

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo elaborar una reseña crítica de la obra organizada por el profesor doctor en Filosofía Caio Navarro de Toledo, titulada *1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo*. La obra está compuesta por un conjunto de

Cómo citar este artículo:

Exemplo:
BARBOSA, Isabella
Spindola; GONÇALVES,
Rodrigo Jurucê Mattos;
RAMOS, Luciana De
Souza.
Reseña crítica de la obra
1964: visiones críticas del
golpe - democracia y
reformas en el populismo.
**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. I-IX.

Fecha de presentación:
27/06/2025

Fecha de aprobación:
24/09/2025

¹ Licenciada en Historia por la Universidad Estadual de Goiás (UEG), campus Nordeste, sede Formosa, con inicio del curso en 2016 y conclusión en 2022. Maestranda en Historia por la UEG, campus Sur, con sede en Morrinhos. Correo electrónico de contacto: isabellaspindola@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/3587368483577552>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4342-282X>.

² Doctor, magíster y licenciado en Historia. Estancia de posdoctorado realizada en el PPGH/UFG (2018–2021). Profesor del Curso de Historia de la Universidad Estadual de Goiás (UEG) y del Programa de Posgrado en Historia: Cultura y Sociedad, nivel maestría (PPGHIS/UEG). Correo electrónico de contacto: rodrigo.goncalves@ueg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/2132772642943343>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3736-4804>.

³ Docente de Educación Superior en el Curso de Derecho de la Universidad Estadual de Goiás (UEG), campus Sur – sede Morrinhos. Docente en el curso de maestría del Programa de Posgrado en Historia (PPGHIS) de la Universidad Estadual de Goiás (UEG), campus Sur. Posdoctorado en Desigualdades Globales y Justicia Social por la UNB y FLACSO. Doctora y magíster en Derecho Constitucional y Teoría del Estado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasília (UNB). Correo electrónico de contacto: luciana.souza.ramos@ueg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/1023148491666492>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4655-352X>.

textos producidos para el seminario denominado *O golpe de 64: 30 anos*, realizado en el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidade Estadual de Campinas, en marzo de 1994. Los textos, elaborados por diversos autores, ponen de relieve aspectos de un pasado sombrío que dejó profundas huellas en la sociedad brasileña y que debe ser recordado en respeto a sus víctimas: civiles que lucharon en defensa de la democracia, de la libertad de expresión y de otros derechos indispensables para la vida humana. En este sentido, el presente trabajo aborda los argumentos centrales de cada uno de los autores que integran la obra, buscando no solo reflexionar y problematizar, sino también establecer relaciones entre las discusiones planteadas en los distintos textos.

La obra está estructurada en un sumario, una presentación, cinco capítulos y un apéndice. Cada capítulo procura abarcar aspectos fundamentales que contribuyeron a la instauración y a la permanencia de la dictadura militar iniciada el 31 de marzo de 1964 y finalizada el 15 de marzo de 1985. Entre ellos se destacan: I. *Economia*, abordada por el economista y doctor en Sociología Paul Singer y por el sociólogo Francisco de Oliveira; II. *Política e movimentos sociais*, con contribuciones del doctor en Filosofía Caio Navarro de Toledo, de la doctora en Ciencia Política Argelina C. Figueiredo, de la politóloga Lucilia de Almeida Neves, del cientista social João Roberto Martins Filho y del historiador y cientista político I. A. Moniz Bandeira; III. *Esquerdas, militares: A derrota sem resistência*, en el que dialogan los textos del historiador y sociólogo Nelson Werneck Sodré, del historiador y cientista social Jacob Gorender y del filósofo y cientista jurídico y social João Quartim de Moraes; IV. *Trinta anos depois*, que reúne textos de los sociólogos Octavio Ianni y Florestan Fernandes; y V. *Depoimento*, escrito por el editor de libros y militante Ênio Silveira. Como elemento pos-textual, se destaca el apéndice, presentado en el ítem VI, que contiene una *Bibliografia sobre o golpe de 64*, elaborada por Patrícia Trópia, además de un apartado dedicado a la biografía de los autores de la obra.

1 ECONOMIA

Para reflexionar sobre los aspectos económicos en el contexto del golpe militar, la obra *1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo* se apoya en los textos *O significado do conflito distributivo no golpe de 64*, de Paul Singer, y *Dilemas e perspectivas da economia brasileira no pré-64*, de Francisco de Oliveira.

Paul Singer señala que, en 1964, Brasil enfrentaba un grave problema relacionado con la elevada inflación. El autor afirma que, antes del golpe de 1964, resultaba inviable la apertura de cuentas

de ahorro para las clases populares, las cuales, para la construcción de su patrimonio, optaban por la compra de terrenos en áreas periféricas. Según destaca el autor, la economía del período dependía en gran medida de la exportación de mercancías como el café, que en 1964 y en los años anteriores representaba entre el 70 % y el 80 % del volumen total de los productos exportados por Brasil. En palabras del autor:

Quando o preço do café caía, o Brasil entrava em crise; quando o preço do café subia havia, não apenas no setor cafeeiro, mas através da expropriação cambial, também no setor industrial. As divisas proporcionadas pela cafeicultura permitiam importar meios de produção. Quando o volume importado crescia, a indústria se acelerava. Portanto, o ritmo de desenvolvimento do Brasil era comandado pelo câmbio, pela exploração e pelo preço do café (Singer, apud. Toledo, 1997, p.16).

En 1963, el país enfrentaba un grave problema relacionado con la deuda externa, constituida por préstamos concedidos por instituciones intergubernamentales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otras. La alta inflación era uno de los mecanismos de transferencia de renta de las clases trabajadoras hacia el capital. Además, se agravaba la situación por el desajuste entre el valor de los salarios y el costo de los bienes.

En este contexto, el movimiento obrero tuvo una enorme importancia en la reivindicación de mejoras salariales, ya que, en aquella época, los salarios eran desproporcionados frente a la inflación, que en la década de 1960 llegó a alcanzar el 80 % anual. Cabe recordar que una gran parte de la población brasileña aún vivía en el medio rural en el año 1964 y que la mayoría subsistía de su fuerza de trabajo, desvalorizada y mal remunerada, en la agricultura.

A pesar de todas las grandes dificultades enfrentadas por el país, la democracia era bien aprovechada por la población, que optaba mayoritariamente por votar a la oposición. Esta afirmación resulta evidente y se ve reforzada a través del siguiente fragmento:

Linhares perdeu a eleição porque não era a favor de Dutra, Dutra perdeu porque não era a favor de Getúlio, Getúlio morreu, mas Café Filho não conseguiu evitar a eleição de Juscelino, assim como Juscelino não conseguiu evitar a eleição de Jânio Quadros. (Singer, apud. Toledo, 1997, p.18).

Esta rebeldía también puede observarse en tres movimientos sociales del período. El movimiento estudiantil fue definido por el autor como “activo, articulado, fuerte y con gran impacto en la opinión pública” (Singer, apud Toledo, 1997, p. 18). El movimiento campesino transgredía las normas establecidas por la propiedad privada y recibía una amplia atención de los medios de comunicación, que incluso llegaban a prever una revolución agrícola. En cuanto al movimiento obrero, cabe destacar que constituyó un importante medio mediante el cual los trabajadores lograron dominar los sindicatos

estatales, con mayor efervescencia en São Paulo. En 1953, período en el que el PT ya existía, albañiles, carpinteros, metalúrgicos y otros trabajadores se movilizaron en São Paulo en una huelga que duró aproximadamente seis semanas. Desde entonces, esta movilización del proletariado se volvió cada vez más sólida y organizada, intensificándose en 1983 con el surgimiento de la CUT. Retomando la discusión sobre el período anterior a la dictadura, es necesario enfatizar la importancia imprescindible de estos movimientos sociales para la implementación de reajustes salariales, que pasaron a corresponder a la inflación gracias a la actuación de la Justicia del Trabajo.

De este modo, cabe destacar que el golpe ejecutado por las Fuerzas Armadas el 31 de marzo de 1964 se concretó bajo la égida de los problemas económicos que afectaban a Brasil en el período en cuestión. No obstante, el texto *Dilemas e perspectivas da economia brasileira no pré-64*, de Francisco de Oliveira, cuestiona el fuerte predeterminismo ideológico, ampliamente difundido, que caracteriza el golpe de 1964 como la única alternativa capaz de conducir a Brasil a la superación de la crisis económica enfrentada en los años anteriores.

Además de los factores económicos, es necesario enfatizar la dimensión política e ideológica subyacente al golpe. A partir de la Revolución Cubana, la posibilidad de que ocurriera una revolución de este tipo en Brasil fue temida de manera obsesiva por la derecha, dado que la prensa, la televisión y la radio difundían la idea de que la izquierda ya se encontraba en ascenso en el país y de que la democracia sería extinguida por este espectro político. Tras la toma del poder por parte de los militares, los movimientos sociales de obreros, estudiantes y campesinos fueron brutalmente reprimidos, y el denominado “milagro económico”, ocurrido entre 1968 y 1976, fue utilizado para justificar y legitimar el colapso de la democracia.

2 POLÍTICA Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Tal como argumentaron los colaboradores de la obra, la democracia instaurada en 1946 fue amenazada en diversas ocasiones. El parlamentarismo, implantado tras el intento de Jânio Quadros de retomar el gobierno y suspender el Congreso, fue interpretado por los civiles conservadores como una “solución de compromiso” frente a las reiteradas tentativas de golpe que frecuentemente se cernían sobre Brasil. En este contexto, Toledo llama la atención sobre las condiciones en las que se consolidó el gobierno que precedió al golpe militar:

O governo Goulart nasceu, conviveu e morreu sob o signo do golpe de Estado. Durante seus dois anos e meio de existência (setembro de 1961 a março de 1964), um novo contexto político social emergiu no país. Suas características básicas foram: uma intensa e prolongada

crise econômico-financeira (recessão e uma inflação com taxas jamais conhecidas); constantes crises político-institucionais; ampla mobilização política das classes populares (as classes médias, a partir de meados de 1963, também entram em cena); fortalecimento do movimento operário e dos trabalhadores do campo; crise do sistema partidário e um inédito acirramento da luta ideológica de classes (Toledo, 1997, p. 31-32).

En el período en que fue escrito el texto de Toledo, treinta años después del gobierno de Goulart, aún no existía un consenso en torno a dicha administración. Mientras conservadores y liberales la reprobaban de forma vehemente, para algunos sectores de la izquierda se trató de “un auténtico gobierno nacionalista, democrático y popular” (Toledo, 1997, p. 32), y, para otros, se estaba frente a un gobierno de carácter populista y reformista burgués, sin ningún compromiso real con transformaciones más amplias de orden económico y social (Toledo, 1997, p. 32). Existen, además, críticas provenientes de sectores de la izquierda que van aún más lejos: para ellos, Goulart actuó en favor de las clases dominantes y del imperialismo, entregando el poder a la derecha sin ofrecer resistencia.

No obstante, a pesar de todas estas críticas, en términos generales la izquierda coincidía en que, desde los primeros meses del gobierno de Goulart, se había producido un significativo avance ideológico y político de las clases populares, dado que la acción política pasó a ocupar espacios que anteriormente le estaban vedados, como el campo, las fábricas, las calles y otros ámbitos sociales.

Goulart ejerció parte de su mandato bajo el régimen parlamentario, entre septiembre de 1961 y enero de 1963. Sin embargo, al mostrarse incapaz de atender las demandas institucionales y administrativas, dicho régimen fue revocado, dando paso nuevamente al presidencialismo.

Con el objetivo de enfrentar los problemas políticos, sociales y económicos, durante el gobierno de João Goulart se adoptó el Plan Trienal de Desarrollo Económico-Social (1963–1965). Elaborado por el economista y ministro de Planificación Celso Furtado, con la colaboración del ministro de Hacienda San Tiago Dantas, el plan buscaba combatir la inflación; no obstante, fracasó en su propósito. Posteriormente, la participación del gobierno en la compra de la empresa American Foreign Power (Amforp), sumada al fracaso del Plan Trienal, puso en evidencia indicios de una política económico-financiera de carácter antinacional por parte del gobierno de João Goulart.

Otro aspecto que merece ser destacado en el contexto histórico previo al inicio de la dictadura se relaciona con la defensa, por parte de João Goulart, de la necesidad de implementar reformas sociales, consideradas fundamentales tanto para el perfeccionamiento del capitalismo industrial del país como para la atenuación de las tensiones existentes en el ámbito social. La reforma agraria, aunque no poseía un carácter revolucionario, fue duramente rechazada por el Congreso y por los llamados “sectores de derecha” (Ipes/Ibad, ADP, Iglesia, asociaciones femeninas, entre otros), algunos de los cuales estaban ampliamente financiados por la embajada estadounidense y por empresas

multinacionales. Dichos sectores comenzaron a denunciar la supuesta “subversión” y la “comunización del país”. Según ellos, el gobierno era acusado de estimular la “desorganización y la agitación social” (Toledo, 1997, p. 36). En tales circunstancias, el gobierno de Goulart fue perdiendo fuerza, ya que, pese a enarbolar las banderas del nacionalismo y de las reformas de base, no priorizó la implementación efectiva de las medidas que habrían dado sustento a tales postulados.

3 IZQUIERDAS, MILITARES: LA DERROTA SIN RESISTENCIA

Al abordar la cuestión *Era o golpe inevitável?*, Nelson Werneck Sodré señaló una serie de golpes ocurridos desde 1945: “el golpe de 1945, inmediatamente después del fin de la guerra; el de 1954, que depone a Getúlio Vargas; los intentos de golpe de 1955 y 1961; y el golpe de 1964” (Sodré, apud Toledo, 1997, p. 103). El autor llama la atención sobre el conflicto ideológico que siguió a la Segunda Guerra Mundial entre las potencias de Estados Unidos y la Unión Soviética, en el que, con el objetivo de defender el capitalismo, cualquier intento de promover cambios en el ámbito político y social era combatido mediante golpes contra el estado democrático.

Dentro de esta reflexión, el autor señala que el golpe de 1964 podría haberse evitado si las instituciones brasileñas hubieran sido verdaderamente democráticas. En este contexto, Jacob Gorender, desde una perspectiva marxista, enfatiza que “los acontecimientos históricos y las transformaciones sociales son el efecto de causas definidas, ocurriendo dentro de un conjunto de determinaciones” (Gorender, apud Toledo, 1997, p. 109). Dicho esto, Gorender especula que, si algunos meses antes de la consumación del golpe la izquierda hubiera estado suficientemente articulada, la derecha se habría sentido intimidada y, de esta forma, se podría haber evitado la ejecución del golpe.

No obstante, dadas las circunstancias a las que estaba sometido Brasil en el período previo a la dictadura militar, João Quartim de Moraes manifiesta su escepticismo respecto a la adopción de otras herramientas para resolver los problemas presentes en el escenario político-institucional de aquel momento. En sus palabras: “hubo un momento en que la victoria de los golpistas se volvió inexorable” (Moraes, apud Toledo, 1997, p. 118).

4 TREINTA AÑOS DESPUÉS

Para analizar la coyuntura brasileña treinta años después de la consumación del golpe, época en que se organizó el libro, Octávio Ianni llama la atención sobre el siguiente hecho: a partir de la década de 1930, Brasil adoptaba un modelo de desarrollo nacional; tras la Segunda Guerra Mundial

y con el advenimiento de la Guerra Fría, se optó por un modelo de desarrollo asociado o dependiente; y, después del fin de la dictadura militar, Brasil experimentó el capitalismo transnacional o globalizado.

En esta nueva configuración, la economía del país se orientó hacia el capitalismo mundial, en el que las corporaciones transnacionales y multinacionales pasaron a influir en las políticas gubernamentales, dinamizando el sistema bancario, el comercio, la agricultura y la industria dentro de una lógica de desestatización y privatización, con miras únicamente a la productividad y la rentabilidad, bajo la supuesta modernización establecida por el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional. Tras la dictadura militar, la economía brasileña dejó de ser entendida como agraria o subdesarrollada y pasó a formar parte de un mercado emergente del capitalismo globalizado.

5 TESTIMONIO

Finalmente, la obra incluye el testimonio de Ênio Silveira titulado *A resistência no plano da cultura* en el que el autor relata su experiencia durante la dictadura militar. En su relato, comenta que solía reunirse en su casa con diversos intelectuales de izquierda. Uno de ellos, Nelson Werneck Sodré, quien también colaboró en la producción de uno de los textos incluidos en la obra analizada, elaboró una lista con los nombres de los militares que deseaban el golpe, haciéndola llegar a Goulart, quien lamentablemente no tomó ninguna medida para impedir la consumación de esta amenaza.

A continuación, relata que se encontraba en la Rádio Nacional de Río de Janeiro junto con sus compañeros Nelson Werneck Sodré, Álvaro Pereira Pinto y Alex Vianni (también autor de este libro), alertando a la población brasileña sobre el golpe militar en el momento exacto en que los militares tomaron el poder. Ante la invasión instantánea de los militares en el lugar donde se encontraban, los militantes se vieron obligados a esconderse durante veinticuatro horas en la embajada de Yugoslavia.

Tras esto, “comenzó todo un proceso de violencia y abusos” (Silveira, apud Toledo, 1997, p. 152), en el que los derechos políticos del editor fueron anulados durante diez años, su librería fue destruida, fue detenido siete veces y respondió por cuatro delitos ante la Seguridad Nacional. Sin embargo, a pesar de tantas dificultades, Silveira no se desanimó y convirtió a la editorial Civilização Brasileira en un espacio propicio para la difusión de conocimientos útiles en la lucha contra la dictadura.

Aunque era miembro del Partido Comunista, el autor revela que su deseo de oponerse y luchar contra la dictadura surgió de un impulso personal, y utilizó la editorial con ese fin. El militante destacó

algunos de los importantes libros publicados por la editorial antes del golpe, entre ellos *Breve história do fascismo*, del periodista y cineasta italiano Mário Fioranni, *Cangaceiros e fanáticos*, de Rui Facó, *Pioneiro e nacionalista*, de Delmiro Gouvea, *O Estado militarista*, de Fred J. Cook, e *Introdução à revolução brasileira*, de Nelson Werneck.

Anticipándose al golpe, con el objetivo de concienciar a la población, Civilização Brasileira lanzó la colección *Cadernos do Povo Brasileiro*, compuesta por una serie de libros de bolsillo de precio accesible que discutían, por ejemplo, los intereses de los sectores sociales a los que los militares buscaban representar y satisfacer. La colección llegó a incluir entre treinta y cuarenta libros, pero fue suspendida por los militares. También merece destacarse la colección publicada en Brasília *Violão de Rua*, que reunía a diversos poetas con distintos posicionamientos ideológicos.

Ênio Silveira enfrentó grandes dificultades financieras, pues los militares prohibieron que numerosas librerías vendieran los libros de Civilização Brasileira, impidieron que la editorial utilizara el Banco do Brasil y censuraron muchos de sus libros. No obstante, Silveira continuó resistiendo a los ataques de la censura. En sus palabras: “Un editor no es un mero mercader de libros, no es un carnicero que envuelve la carne en papel; es alguien que busca anteponer la causa a los intereses comerciales” (Silveira, apud Toledo, 1997, p. 155). Más adelante, reitera: “Luchar contra la dictadura fue para mí algo visceralmente necesario” (Silveira, apud Toledo, 1997, p. 156).

6 CONSIDERACIONES FINALES

Es innegable que la obra utilizada para la realización de este trabajo logró su objetivo de discutir de manera muy responsable el delicado tema de la dictadura militar ocurrida en Brasil. Se percibe el cuidado de su organizador, Caio Navarro de Toledo, al seleccionar de manera muy acertada a los colaboradores del libro, ya que todos ellos realizaron valiosas contribuciones en la reflexión sobre el tema propuesto.

Se observa que fueron varios los factores responsables de provocar y mantener la dictadura militar. Entre ellos destacan la crisis económica enfrentada por el país, en la que la deuda externa y la inflación permeaban el sistema financiero; la crisis ideológica derivada de la Guerra Fría, en la que, bajo la influencia de Estados Unidos, el miedo al comunismo se instauró y se propagó rápidamente por el país; la falta de preparación del gobierno de João Goulart para contrarrestar la tentativa de golpe; la desarticulación de la izquierda para proveer medios que frenaran el golpe; y la propia fragilidad de la democracia brasileña.

Es necesario reflexionar sobre este conjunto de factores, pues a partir de ellos es posible cuestionar la percepción del golpe como si fuera únicamente una voluntad de los militares. En *O significado da ditadura militar*, Florestan Fernandes recuerda la responsabilidad que los civiles tuvieron en la ejecución y mantenimiento del golpe de 1964. Destaca que muchos civiles, provenientes de y defensores de las “familias tradicionales”, clamaron por la dictadura; estos “veían, desde la misma óptica, la necesidad de la opresión y la represión, utilizaban al Estado como instrumento de ‘preservación del orden’ y como ‘medio legal’ de defensa colectiva en disputas defensivas y ofensivas para mantener a ‘la gentecilla en su lugar’” (Fernandes, apud Toledo, 1997, p. 141).

La obra presenta también las consecuencias de la dictadura militar, siendo la principal la restricción de las libertades humanas. Fue un período largo y brutal para miles de brasileños; sin embargo, la resistencia de muchos también constituyó un hecho consolidado. Para ejemplificar esto, Toledo invitó al militante de izquierda Ênio Silveira a exponer su experiencia en la lucha contra la dictadura.

REFERENCIAS

TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). 1964: Visões críticas do golpe: Democracia e reformas no populismo. Campinas: Unicamp, 1997.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

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

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



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



RESEÑA

**LA IMPRESCINDIBILIDAD DE LA REGULACIÓN
JURÍDICA EN EL CAMPO POR EL DERECHO
AGRARIO CONTEMPORÁNEO – UN ANÁLISIS DE
LA OBRA “LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DEL
EXCEDENTE EN EL CAMPO: EL TODAVÍA
INDISPENSABLE DERECHO AGRARIO” DE JOÃO
PAULO DE FARIA SANTOS**

**A IMPRESCINDIBILIDADE DA REGULAÇÃO
JURÍDICA NO CAMPO PELO DIREITO AGRÁRIO
CONTEMPORÂNEO – UMA ANÁLISE DA OBRA “A
REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA DO EXCEDENTE NO
CAMPO: O AINDA INDISPENSÁVEL DIREITO
AGRÁRIO” DE JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS**

**THE INDISPENSABILITY OF LEGAL REGULATION IN
THE RURAL FIELD BY CONTEMPORARY AGRARIAN
LAW – AN ANALYSIS OF THE WORK “THE
DEMOCRATIC REGULATION OF SURPLUS IN THE
RURAL AREA: THE STILL INDISPENSABLE
AGRARIAN LAW” BY JOÃO PAULO DE FARIA
SANTOS**

**GIOVANNA MARIA DOS REIS RAMOS¹
BÁRBARA LUIZA RIBEIRO RODRIGUES²
EDUARDO GONÇALVES ROCHA³**

¹ Graduanda en Derecho por la Universidad Federal de Goiás (UFG). Correo electrónico de contacto: giovanna2@discente.ufg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/7853262391329051>.

² Doctoranda en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (2022–2026), con beca FAPEG. Magíster en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (2014), con beca CAPES. Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Goiás (2011), Regional Goiás. Investigadora del Observatorio Fundiario Goiano (OFUNGO), de la Universidad Federal de Goiás, Regional Goiás. Profesora efectiva, en las áreas de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, en la Universidad Estadual de Goiás (UEG), campus Sur, sede Morrinhos. Correo electrónico de contacto: barbara.rodrigues@ueg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/7003856843874225>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1571-2030>.

³ Profesor asociado en la licenciatura en Derecho y en el Posgrado en Derecho Agrario (maestría y doctorado) de la Universidad Federal de Goiás. Doctor en Derecho por la Universidad de Brasília (2013). Posdoctorado por la UFSC (2025, beca de posdoctorado sénior CNPq). Actualmente es visiting professor en la Universidad de Londres, King's College (beca de posdoctorado júnior, CNPq). Correo electrónico de contacto: eduardofdufg@ufg.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/4663157234421208>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6100-7551>.

Cómo citar este artículo:

RAMOS, Giovanna Maria dos Reis; RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro; ROCHA, Eduardo Gonçalves. La imprescindibilidad de la regulación jurídica en el campo por el derecho agrario contemporáneo – un análisis de la obra “la regulación democrática del excedente en el campo: el todavía indispensable derecho agrario” de João Paulo de Faria Santos.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. X-XX.

Fecha de presentación:
11/11/2025

Fecha de aprobación:
13/12/2025

RESUMEN

Esta reseña analiza críticamente la tesis doctoral de João Paulo de Faria Santos, titulada «La regulación democrática del excedente en el campo: la aún indispensable ley agraria», que defiende la vigencia de la regulación jurídica en el campo brasileño. Para fundamentar su tesis, el autor presenta la perspectiva histórica, política y legislativa de la cuestión agraria, con el fin de comprender la formación del Derecho Agrario como rama del Derecho Económico. Asimismo, se examina la transformación de la tierra en un bien económico (mercancía) comercializable en el mercado de tierras. Este bien, por lo tanto, se despoja estratégicamente de su dimensión colectiva para adquirir un carácter individual/privado, protegido por el Derecho Moderno como un derecho absoluto. Sin embargo, a raíz de las crisis mundiales de finales del siglo XIX, surgió una nueva concepción del Derecho, que dio lugar al constitucionalismo económico y al reconocimiento de que la propiedad tiene una función social de carácter colectivo. En el contexto brasileño, el autor presenta cómo se ha abordado la cuestión agraria desde la colonización, a través del Estatuto de Tierras (considerado fundamental para la institucionalización del Derecho Agrario) de 1964, y culminando en la Constitución Federal de 1988. Se concluye que, ante las paradojas observadas en Brasil, como la coexistencia de hambrunas y cosechas abundantes y el auge del Derecho Agrario, el papel del Estado y la reforma agraria siguen siendo cruciales para el desarrollo sostenible y la salvaguarda del interés público.

Palabras clave: Derecho Agrario Contemporáneo. Cuestión Agraria. Regulación Jurídica del Capital en el Campo. Función Social de la Propiedad.

RESUMO

A presente resenha objetiva analisar criticamente a tese de doutorado de João Paulo de Faria Santos, intitulada "A Regulação Democrática do Excedente no Campo: O Ainda Indispensável Direito Agrário", a qual defende a contínua relevância da regulação jurídica no campo brasileiro. Para sustentar a tese, o autor apresenta a perspectiva histórica, política e legislativa da questão agrária, com vistas a se compreender a formação do Direito Agrário enquanto ramo do Direito Econômico. Adicionalmente, examina-se a transição da terra para um bem econômico (mercadoria) transacionável no mercado de terras. Esse bem, portanto, é estrategicamente desconstituído de sua dimensão coletiva para adquirir um caráter individual/privado, resguardado pelo Direito Moderno enquanto um direito absoluto. Todavia, em decorrência das crises globais do final do século XIX, emergiu uma nova forma de se pensar o Direito, resultando na criação do Constitucionalismo Econômico e no reconhecimento de que a propriedade tem uma função social, de caráter coletivo. No contexto brasileiro, o autor apresenta a maneira como a questão agrária foi tratada desde a colonização, passando pelo Estatuto da Terra (tido fundamental para a institucionalização do Direito Agrário), de 1964, e se chegando à Constituição Federal de 1988. Conclui-se que, diante dos paradoxos testemunhados no Brasil, como a fome coexistindo com as supersafras e o crescimento do "Direito do Agronegócio", a atuação do Estado e a reforma agrária permanecem cruciais para o desenvolvimento sustentável e para a salvaguarda do interesse público.

Palavras-chave: Direito Agrário Contemporâneo. Questão Agrária. Regulação Jurídica do Capital no Campo. Função Social da Propriedade

ABSTRACT

This review aims to critically analyze the doctoral thesis of João Paulo de Faria Santos, entitled "The Democratic Regulation of Surplus in the Countryside: The Still Indispensable Agrarian Law," which

defends the continued relevance of legal regulation in the Brazilian countryside. To support this thesis, the author presents the historical, political, and legislative perspective of the agrarian question, aiming to understand the formation of Agrarian Law as a branch of Economic Law. Additionally, the transition of land into an economic good (commodity) tradable in the land market is examined. This good, therefore, is strategically stripped of its collective dimension to acquire an individual/private character, protected by Modern Law as an absolute right. However, as a result of the global crises of the late 19th century, a new way of thinking about Law emerged, resulting in the creation of Economic Constitutionalism and the recognition that property has a social function of a collective nature. In the Brazilian context, the author presents how the agrarian question has been addressed since colonization, through the Land Statute (considered fundamental for the institutionalization of Agrarian Law) of 1964, and culminating in the Federal Constitution of 1988. It can be concluded that, given the paradoxes witnessed in Brazil, such as hunger coexisting with bumper crops and the growth of "Agribusiness Law," the role of the State and agrarian reform remain crucial for sustainable development and for safeguarding the public interest.

Keywords: Contemporary Agrarian Law. Agrarian Question. Legal Regulation of Capital in the Countryside. Social Function of Property.

INTRODUCCIÓN

La tesis aquí analizada se titula “*La regulación democrática del excedente agrícola: el aún indispensable Derecho Agrario*” y fue elaborada por João Paulo de Faria Santos en 2020 para el Programa de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo (USP).

En primer lugar, la introducción confronta al lector con preguntas provocadoras sobre la realidad brasileña, al colocar lado a lado situaciones tan opuestas que parecen casi irreconciliables, pero que en realidad están más conectadas de lo que se podría imaginar: Brasil como país de cosechas récord y, simultáneamente, de hambre; y la pandemia de Covid-19 como un período en el que las exportaciones de commodities alcanzaron niveles elevados, mientras que las mesas de los brasileños estaban más vacías de lo habitual, debido al aumento incesante de los precios.

En esta línea, Santos relaciona tales paradojas con la cuestión agraria brasileña, que, según describe, adquirió relevancia en los círculos progresistas en las décadas de 1950 y 1960, período en el que los cambios en la estructura del campo y en la organización de la tierra parecían más imperativos que nunca, allanando el camino para la emergencia de una nueva rama del derecho brasileño: el Derecho Agrario. No obstante, el autor se apresura a señalar que las nociones de Derecho Agrario y de reforma agraria no surgieron de un impulso progresista repentino en el siglo XX, sino que forman parte de un conjunto de fenómenos históricos, sociales y académicos mucho más amplios que aquellos ocurridos en el breve siglo pasado.

Desde la introducción, resulta evidente que la tesis se propone adentrarse en la historia nacional e internacional, analizando el recorrido de la cuestión agraria hasta llegar a la realidad actual

del Derecho Agrario, un contexto sumamente bienvenido para cualquier estudioso del derecho. En este punto, Santos se ocupa de explicar que abordará el pasado del constitucionalismo con el fin de demostrar cómo la tierra pasó de ser concebida como una simple mercancía a ser considerada un bien de importancia colectiva y cómo, en ese proceso, terminó influyendo en la consolidación del Derecho Económico y del propio Derecho Agrario como áreas primordialmente al servicio del interés público y no del privado. Finalmente, el autor presenta la hipótesis que será analizada a lo largo de la tesis, a saber, que conferir una perspectiva jurídica al problema de la tierra sigue siendo relevante en la actualidad y, por lo tanto, el Derecho Agrario continúa siendo indispensable

1 SOBRE LA INDISPENSABILIDAD DEL DERECHO AGRARIO CONTEMPORÁNEO: LAS LECCIONES DE JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS

El “*Capítulo I – El Derecho Económico como Derecho de la organización económica*”, considerado el pasaje mejor escrito de la tesis, ofrece un panorama histórico esencial para comprender la transición entre la cosmovisión liberal y el intervencionismo orientado a la regulación de la economía y del bienestar social. El autor explica que los ideales de individualismo, libertad económica y propiedad privada absoluta —contrapuntos del *Ancien Régime*— guiaron el ascenso de la burguesía y la consolidación de su poder a lo largo de los siglos XVIII y XIX. En ese período, surge la pandectística, una escuela del pensamiento jurídico basada en los escritos romanos, destinada a fundamentar la comprensión del Derecho para la nueva clase dominante.

El texto deja claro que, al valorar el Derecho Privado de manera abstracta y autónoma, la pandectística relegó el Derecho Público a un plano secundario, subordinado a las relaciones privadas y neutral frente a la realidad cambiante. Esta disposición fue altamente favorable a la clase burguesa, pero ignoró los procesos históricos y sociales por los que tiende a pasar la sociedad humana. Al defender la existencia de un orden jurídico universal y definitivo, desvinculado de las luchas de los pueblos, la pandectística eliminó el carácter innovador y renovador del Derecho, conduciendo a una rigidez que se revelaría insostenible.

Como la historia ha demostrado reiteradamente, en ocasiones es necesaria una gran crisis o una catástrofe sin precedentes para que la humanidad cambie de rumbo. Eso fue lo que confirmó la primera mitad del siglo XX. Aunque autores destacados, como Karl Marx, ya habían señalado las fallas del pensamiento liberal y las consecuencias del capitalismo desenfrenado, fue el estallido de los conflictos mundiales y de las devastadoras crisis económicas lo que llevó al cuestionamiento de ideas largamente establecidas. En este sentido, la “pureza” del Derecho y su cercanía a la idea absoluta

de propiedad cedieron espacio tanto a la recuperación de la dimensión histórica de la producción jurídica como a la noción de un Estado que regula, interviene e impone límites a dicha propiedad.

Incluso antes del crack de la Bolsa de Nueva York de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial (1939–1945), ya se percibía como latente la necesidad de abandonar el modelo de un Estado que permitía a los propietarios —incluidos los terratenientes— actuar sin restricciones, un Estado indiferente a la realidad económica. Al fin y al cabo, frente a los problemas generados por el modelo liberal europeo —expresados en la concentración de ingresos, la miseria y la insatisfacción popular—, la economía necesitaba dejar de ser un asunto meramente privado para convertirse en una cuestión de toda la colectividad. Es en este contexto que cobra vida el fenómeno del Constitucionalismo Económico, materializado en la Constitución mexicana de 1917 y en la Constitución de Weimar de 1919, documentos que desafiaron la ideología civilista liberal al introducir al Estado como agente del orden económico y como uno de los responsables de regular lo que pasaría a conocerse como la “función social de la propiedad”.

Se entiende que la imposición de deberes correlativos a los derechos de los propietarios constituye la marca de la primacía del interés colectivo, resultante, a su vez, del retorno del protagonismo del Derecho Público sobre el Derecho Privado. Se pasa a comprender que la economía no concierne únicamente a la esfera individual, sino que interesa a toda la nación y, por lo tanto, merece un tratamiento jurídico adecuado por parte del Estado. Así surge el Derecho Económico, autónomo en relación con el Derecho Civil y estrechamente vinculado al mundo concreto y a la regulación de la actividad económica, con el objetivo de alcanzar determinados fines, como el bienestar social.

A partir de ese momento, la tesis comienza a relacionar las transformaciones históricas, el Constitucionalismo Económico y el Derecho Económico con la estructuración del Derecho Agrario, que también emerge como una rama pública autónoma, destinada al debate colectivo y no restringida a unos pocos individuos poderosos. Para explicarlo mejor, Santos afirma que uno de los legados de las dos guerras mundiales fue la demostración de la eficiencia de una economía planificada, de modo que, tras el fin de los conflictos, muchos países —incluidos los más capitalistas, como Estados Unidos— pasaron a reconocer la existencia de sectores y bienes que debían recibir especial atención y regulación por parte del Estado. En ese sentido, Karl Polanyi enumera tres bienes jurídicos estratégicos que deberían estar bajo la égida del Derecho Público: el dinero, el trabajo y la tierra.

En términos generales, la perspectiva aportada por estos cambios sostiene que, cuando la tierra es tratada como una simple mercancía, termina siendo mercantilizada y despojada de su carácter natural, seguida de su concentración en manos de pocos o de su destrucción. En el marco del

Constitucionalismo Económico, que precedió a la formación del Derecho Económico y, en consecuencia, del Derecho Agrario, la tierra deja de ser únicamente un producto susceptible de apropiación y comercialización privada y pasa a ser considerada algo socialmente relevante. Así, al hablar de Derecho Agrario —que se ocupa precisamente del bien jurídico “tierra”— resulta fundamental pensar su dimensión teleológica; es decir, que, como una de las ramas estrechamente vinculadas al Derecho Económico, el Derecho Agrario debe orientarse a objetivos que beneficien a la sociedad en su conjunto, ya sea en la optimización de la producción, en la reducción de la concentración de la tierra o en el incentivo financiero a actividades productivas.

Otro punto relevante de este primer capítulo es la descripción que hace el autor de los planes que fueron implementados —algunos solo parcialmente— en Brasil: desde el *Plano de Metas* de Juscelino Kubitschek, que combinaba planificación y desarrollo; pasando por el *Plano Trienal* de João Goulart, que proponía reformas de las estructuras económicas (*reformas de base*), incluida la reforma agraria; hasta el *Plano de Desarrollo* de la dictadura, que proponía crecimiento y regulación, pero sin ningún tipo de debate social, configurándose más como una muestra de totalitarismo que de práctica democrática; y, finalmente, la Constitución Federal de 1988, que establece un orden económico regulado y que, según Santos, funciona como un punto intermedio entre el idealismo liberal y el idealismo soviético, es decir, los mercados no operan sin regulación, pero tampoco son eliminados.

A continuación, se presenta el “*Capítulo II – El Derecho Agrario como traducción jurídica de la nueva organización económica de lo rural en el siglo XX*”, en el cual el autor vuelve a abordar el aspecto histórico, esta vez centrado en la formación del Derecho Agrario en el contexto global. De la explicación de Santos se infiere que la cuestión agraria ocupó un papel central no solo en los debates de la transición del liberalismo al intervencionismo, sino también antes, en el contexto de surgimiento de ideologías alternativas al capitalismo. En este sentido, la tesis discute la ausencia del componente social en la propiedad rural capitalista, especialmente cuando se trata de campesinos, dado que la lógica del lucro deslegitima la pequeña propiedad. Sin embargo, incluso en la concepción socialista, los pequeños productores tampoco deberían conservar sus tierras, que pasarían al Estado. En este punto, Santos afirma que esa confluencia de pensamientos no fue suficiente para retirar el protagonismo de los campesinos en la consolidación del Derecho Agrario y en la lucha por la reforma agraria.

La tesis es especialmente didáctica al describir el caso de la Revolución Mexicana, que culminó en la ya mencionada Constitución de 1917. En México, gracias a la presión campesina, se bloqueó la mercantilización absoluta de la tierra, confirmándose su clasificación como un bien

perteneciente a la nación (propiedad originaria) que solo de manera derivada era concedido por el Estado a los individuos. Según este razonamiento, uno de los pilares de la lógica civilista y liberal se derrumba, pues la propiedad privada deja de ser vista como un derecho natural.

En esta línea, las innovaciones introducidas por la Revolución Mexicana repercutieron en diversas partes de América Latina y del mundo, incluido Brasil. Se hizo evidente la necesidad de tratar el problema de la tierra de manera específica, dando origen a un campo de estudio que, como ya se señaló, se inscribe en el Derecho Público y se orienta a la resolución y regulación de demandas relevantes para la sociedad, como la autonomía de las comunidades tradicionales, la reforma agraria, la soberanía alimentaria y los derechos de los trabajadores rurales.

Resulta imposible disociar lo que hoy se entiende por Derecho Agrario de la tradición italiana, ya que fue precisamente en Italia donde se establecieron las bases de esta rama jurídica. Santos menciona como hito del Derecho Agrario la publicación de la *Rivista di Diritto Agrario* en 1922, que inauguró oficialmente las discusiones sobre la emancipación del tratamiento jurídico de la tierra en relación con el Derecho Civil. Entre los principales exponentes del período se encuentran Gian Gastone Bolla y Antonio Carrozza, además del español Alberto Ballarín Marcial. La producción de estos autores fue tan relevante que, en continuidad con la ruptura de la tradición liberal, los países comenzaron a incorporar en sus Constituciones la cuestión agraria asociada a la “función social de la propiedad”, además de establecer sus propios Códigos Agrarios.

La función social de la propiedad constituye un punto neurálgico de la tesis analizada, y Santos destaca reiteradamente que un derecho sin limitaciones conduciría al caos. Esta concepción se vuelve predominante con la incorporación de la tierra al ámbito constitucional, pues otorgar a alguien el derecho subjetivo de poseer un bien sin imponerle un deber correlativo resulta perjudicial para el interés colectivo, dado que la tierra es un bien esencial para la sociabilidad humana, además de ser parte inseparable de la naturaleza.

En este sentido, se produjo el tránsito de la propiedad-especulación a la propiedad-función, con el fin de orientar el Derecho Agrario hacia la mejora de la vida común y no únicamente de la vida privada. Asimismo, crecieron las disputas en torno a la expropiación y a la nacionalización de los medios de producción, agendas que pusieron fin de manera definitiva a la propiedad privada absoluta al establecer la noción del Estado como agente capaz de intervenir y privar a un individuo de su propiedad en favor del interés público.

Brasil, sin duda, no escapó a este contexto, ya que a lo largo del siglo XX se volvió ineludible la comprensión de que la reforma agraria era esencial para el país. Con ello en mente, la tesis inicia

su “*Capítulo III – Formación, consolidación y crisis del Derecho Agrario en Brasil*”, recurriendo a la cronología para esclarecer cómo se llegó al panorama nacional actual de la cuestión agraria.

De manera sucinta, Santos aborda los inicios de la colonización portuguesa en Brasil, que introdujo el modelo de las *sesmarias* —estrechamente vinculado al cultivo y a la productividad— y, posteriormente, consolidó el sistema de plantación que, de forma similar al adoptado en Estados Unidos, estableció el monopolio tanto del trabajo (mano de obra esclavizada) como de la tierra (grandes propiedades monocultivadoras orientadas al mercado externo). Esta trayectoria convirtió a Brasil en uno de los mayores productores mundiales de commodities primarias, condición que persiste hasta la actualidad. No obstante, pese a la temprana importancia del sector agrario para la realidad nacional, la tierra recibió un tratamiento tardío en el ordenamiento jurídico, siendo ello resultado, como tantas iniciativas del Estado brasileño, de presiones externas. La Corona inglesa, interesada en expandir sus mercados consumidores, presionó intensamente a Brasil para abolir la esclavitud, lo que llevó, en 1850, a la promulgación de la llamada Ley de Tierras (*Lei de Terras*), responsable de establecer que la tierra solo podría adquirirse mediante compra y venta, sepultando la posesión y dificultando drásticamente el acceso al campo. Dicha legislación no fue sino un intento de preservar el monopolio de la tierra, en un contexto en el que el monopolio del trabajo comenzaba a desmoronarse.

Mientras, en palabras del autor, el cautiverio del hombre se transformaba en el cautiverio de la tierra, el Estado buscó formas más eficaces de regular el campo, dado que las alternativas adoptadas hasta entonces, como el control del excedente cafetalero, poco produjeron más allá de desequilibrios entre oferta y demanda. A lo largo del siglo XX se intentó establecer en Brasil un orden económico orientado a fomentar el mercado interno y a proveer insumos para la industrialización y el desarrollo. En este proceso, cabe destacar que la función social de la propiedad ya había sido mencionada en la Constitución de 1934; sin embargo, el primer gran proyecto para el campo fue el del *Estado Novo* de Getúlio Vargas, que, aunque centrado en el sector urbano, introdujo importantes aspectos regulatorios para el ámbito rural, especialmente en lo relativo al sector sucroalcoholero.

Tras el fin del *Estado Novo*, el siguiente gran proyecto fue el de João Goulart, quien, frente al surgimiento de las Ligas Campesinas y a la necesidad de reforma agraria y abastecimiento del mercado interno, comenzó a incentivar la distribución de tierras y el combate a la concentración fundiaria. Con la intención de implementar las llamadas *reformas de base*, Goulart propuso reestructurar el campo brasileño mediante un Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) con ajustes anuales. Sin embargo, tales ideas no prosperaron, ya que el Golpe Militar de 1964 llevó al poder a otro tipo de gobierno.

Durante el período dictatorial, algunas directrices previamente debatidas fueron aplicadas por el gobierno militar, como la Enmienda Constitucional n.º 10 (vinculada a la Constitución Federal de 1946), que reconocía la autonomía del Derecho Agrario y sancionaba la expropiación (indemnizada mediante títulos de la deuda pública). Asimismo, fue durante la dictadura cuando se promulgó el Estatuto de la Tierra (Ley n.º 4.504/1964), que incorporó la concepción del Derecho Económico al Derecho Agrario brasileño y reguló los contratos rurales.

Con acierto, la tesis profundiza en los dos factores que explican esta realidad durante la dictadura: 1) la presión de Estados Unidos, que incentivaba reformas agrarias en todo el mundo para reducir la posibilidad de levantamientos y revueltas similares a las ocurridas en Rusia y Cuba; y 2) la necesidad de reprimir la disidencia en el campo sin alterar las grandes estructuras, incorporando el estímulo a la colonización de la frontera agrícola como estrategia para absorber la gran masa de trabajadores sin tierra. Según el autor, nunca fue intención del gobierno militar transformar de manera efectiva el medio agrario; la propia creación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) fue solo una de las muchas formas mediante las cuales el gobierno garantizó que la reforma permaneciera en el papel, sin hacerse demasiado evidente.

Tras abordar estos aspectos, la tesis trata, de manera menos organizada, el tema del crédito rural, que también se remonta al período de Vargas y surge como un instrumento destinado a financiar la producción, la inversión y la comercialización en el campo. Al reconocer que el tiempo de la producción rural es muy distinto del tiempo del consumo, la concesión de subsidios a los productores se convierte en una medida necesaria para garantizar la continuidad de sus actividades. En este contexto, se creó el Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) mediante la Ley n.º 4.829/1965 y, desde entonces, el acceso al crédito rural ha sido considerado esencial para la supervivencia de muchos productores, aunque, incluso hoy, los pequeños productores reciben mucho menos crédito que los grandes agricultores y ganaderos ya consolidados económicamente. Para Santos, el *Manual de Crédito Rural*, que regula la concesión de crédito, es excesivamente tecnocrático y poco democrático.

Con este panorama, la tesis finalmente examina la Constitución Federal de 1988, responsable de elevar la función social de la propiedad a la condición de cláusula pétrea (artículo 5.º, inciso XXIII, y artículo 60, § 4.º), confirmando la propiedad como un derecho-deber y detallando la política agrícola y agraria (artículo 184 y siguientes). No obstante, a pesar de los avances introducidos, desde la promulgación del texto constitucional —del cual fueron retiradas numerosas propuestas relativas a la reforma agraria y al combate a la concentración de la tierra— se ha avanzado poco en términos de Derecho Agrario para lograr una reestructuración efectiva del campo. Como se infiere del texto, el

gobierno federal adoptó una postura predominantemente reactiva, actuando solo cuando era provocado por algún acontecimiento. De este modo, se sostiene que, durante el período de la Nueva República, hubo un olvido oficial de la cuestión agraria, aunque no por parte de la población. Incluso con intentos y esbozos de planes de reforma agraria, no se produjo un avance significativo y, en la actualidad, no existe un plan de asentamiento adecuado.

El texto subraya que el olvido de la agenda agraria no implica que el Derecho Agrario haya perdido relevancia; por el contrario. A partir de los años 2000 se produjeron profundas transformaciones en la economía rural, con el denominado *boom* de las commodities y la organización de una estructura agroindustrial, lo que condujo al fortalecimiento del llamado “Derecho del Agronegocio”. Hoy, más que nunca, se vuelve imperativo debatir la concentración de la tierra, la desindustrialización —impulsada por la primacía de las exportaciones de productos primarios—, el debilitamiento del mercado interno y los problemas de abastecimiento en el país.

La expansión del neoliberalismo y la presencia más intensa de oligopolios internacionales hacen urgente la discusión sobre el papel del Derecho Agrario, que, como ya se ha señalado, debe orientarse a la protección jurídica y a la realización de los objetivos constitucionales dirigidos a la mejora de la vida social. El autor sostiene que la producción de soja a gran escala, por ejemplo, genera ingresos para sus productores, pero no lleva alimentos a la mesa de la población ni parece traducirse en beneficios para la industria nacional y el mercado interno. Según los datos estadísticos presentados, la agricultura familiar y la pequeña propiedad son las principales responsables de proveer la diversidad de alimentos necesaria para abastecer a la población brasileña, aunque continúan sin recibir los mismos incentivos destinados a los grandes productores.

2 CONSIDERACIONES FINALES

En medio de tantos conflictos provocados por un nuevo conservadurismo — con raíces pandectistas — que ha surgido junto a este denominado “Derecho del Agronegocio”, resulta perceptible que la regulación jurídica del sector agrario es tan esencial e indispensable en la actualidad como lo fue a comienzos del siglo XX.

Ante los avances todavía tímidos en la materia — como la implementación del Programa de Adquisición de Alimentos y las modificaciones en la Ley de Licitaciones —, así como frente a las transformaciones y dificultades impuestas por un mundo en constante cambio, la tesis permite concluir que la función del Estado como agente regulador del excedente y como mediador de los intereses colectivos debe seguir siendo ejercida, enfrentando las fuerzas del mercado y buscando

garantizar el desarrollo nacional de manera sostenible, sin olvidar la centralidad de la reforma agraria y la valorización de la pequeña propiedad.

En síntesis, se trata de una tesis extremadamente bien escrita y detallada, con especial destaque para el primer capítulo, y que aborda un tema que nunca pierde actualidad: la cuestión agraria. Tanto la perspectiva histórica como los análisis políticos y legislativos realizados por el autor resultan sumamente relevantes para la comprensión del proceso de formación del Derecho Agrario.

En cualquier caso, la tesis ofrece un material rico y consistente para el estudiante de Derecho, especialmente para aquellos interesados en profundizar en los campos del Derecho Agrario y/o Constitucional

REFERENCIAS

SANTOS, João Paulo de Faria. **A regulação democrática do excedente no campo: o ainda indispensável direito agrário**. 2021. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2021.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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



EL DERECHO ENCONTRADO EN LA CALLE Y SU RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOCIO-TERRITORIALES

O DIREITO ACHADO NA RUA E SUA RELAÇÃO COM OS CONFLITOS SÓCIO-TERRITORIAIS

LAW FOUND IN THE STREETS AND ITS RELATION TO SOCIO-TERRITORIAL CONFLICTS

**JOSÉ GERALDO DE SOUSA JÚNIOR¹
LILIANE PEREIRA DE AMORIM²**

Breve Biografía:

José Geraldo de Sousa Júnior (Río de Janeiro, 1947) es jurista, profesor e investigador reconocido por su actuación en los campos de los derechos humanos, la ciudadanía y la teoría crítica del derecho. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, magíster y doctor en Derecho por la Universidad de Brasília (UnB), ingresó como docente en dicha institución en 1985, donde alcanzó el cargo de profesor titular y fue elegido rector en 2008. Asimismo, se desempeñó como Director de la Facultad de Derecho de la UnB y como Director del Departamento de

Cómo citar este artículo:

SOUSA JÚNIOR, José
Geraldo de; AMORIM,
Liliane Pereira de.
El derecho encontrado en
la calle y su relación con
los conflictos socio-
territoriales. Entrevista.
**Revista de Derecho
Socioambiental - REDIS**,
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. XXI-XXX.

Fecha de presentación:
01/11/2025

Fecha de aprobación:
01/12/2025

¹ Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, magíster y doctor en Derecho por la Universidad de Brasília (UnB), es Profesor Emérito e Investigador Colaborador Pleno Voluntario de la Universidad de Brasília. Fue Director de la Facultad de Derecho, Director del Departamento de Política de la Educación Superior de la SESU/MEC y Rector de la UnB. Actúa en Teoría del Derecho, con énfasis en ciudadanía, derechos humanos y justicia. Es colíder del grupo *El Derecho Encontrado en la Calle (O Direito Achado na Rua)*, coordina su serie editorial e integra la Comisión Justicia y Paz, el Instituto de los Abogados Brasileños (IAB) y el equipo de Análisis de Coyuntura de la CNBB. Asimismo, es columnista en diversos medios de comunicación. Correo electrónico: jgsousa@unb.br. CV: <http://lattes.cnpq.br/9749036345345037>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8974-2283>.

² Doctora en Derecho, Estado y Constitución por la Universidad de Brasília (UnB). Magíster en Derecho Agrario por la Universidad Federal de Goiás (UFG). Licenciada en Derecho por la Universidad Estadual de Piauí (UESPI). Abogada, OAB/PI n.º 20.437. Conferencista e investigadora. CV: <http://lattes.cnpq.br/1725268280864111>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9435-5790>.

Política de la Educación Superior del Ministerio de Educación, además de haber ejercido funciones administrativas relevantes durante la gestión de Cristovam Buarque en el Gobierno del Distrito Federal.

Ideador y articulador del proyecto *El Derecho Encontrado en la Calle (O Direito Achado na Rua)*, consolidó una de las corrientes jurídicas brasileñas más influyentes orientadas al reconocimiento de los derechos producidos en las luchas sociales y en los espacios públicos. Con más de tres décadas de participación en el Consejo Federal de la OAB, se destacó en la defensa de las libertades civiles y en la mediación de conflictos sociales. Autor de una vasta producción académica, editor de series editoriales y referencia en la articulación entre teoría jurídica, democracia y emancipación social, recibió en 2024 el título de Profesor Emérito de la UnB, coronando una trayectoria marcada por el compromiso con la justicia y la transformación social.

1 – El Derecho Encontrado en la Calle y los Territorios de los Pueblos y Comunidades Tradicionales

Liliane Pereira de Amorim: Profesor, en sus escritos usted ha resaltado la importancia del pluralismo jurídico y de la idea de un “derecho encontrado en la calle”. ¿Cómo ayudan estos referentes a repensar el reconocimiento de los territorios de los pueblos y comunidades tradicionales frente a las tensiones con la lógica dominante de la propiedad privada y del desarrollo económico?

José Geraldo de Sousa Júnior: Bueno, el *derecho encontrado en la calle* se apoya teóricamente en la hipótesis del pluralismo jurídico. Después, si hay ocasión, podemos profundizar en más referencias sobre esta concepción. Pero la hipótesis teórica en la que se funda es la del pluralismo, que supone que en un mismo espacio pueden coexistir más de un orden jurídico, que conviven a veces de manera cooperativa, a veces de manera competitiva, pero, en general, operando intercambios. Normalmente se trata de intercambios desiguales de juridicidad.

Esa dimensión de territorialidad, que está en la base del pluralismo y que también da lugar a otras temporalidades, anima la dimensión intersistémica de los derechos. Por ejemplo, recientemente el Supremo Tribunal Federal, al examinar la cuestión del llamado marco legal en la tesis de orientación agronegociante, incorporó la concepción de los pueblos originarios según la cual el marco es ancestral, porque deriva de otro sistema de derecho, antropológicamente reconocido como una juridicidad inscrita en usos y tradiciones preestatales y precapitalistas, que generan una juridicidad que constituye la base de la legitimidad de su posición y de su reivindicación.

Y al decidir, el ministro Fachin, por ejemplo, afirmó que la lectura debía hacerse claramente a partir de la tensión entre estos dos sistemas. Porque el Estado produce derecho, pero se trata de un derecho legal, codificado, moderno, en relación con la temporalidad del derecho ancestral. Y, por lo tanto, no puede sustituir ni suprimir un derecho originario que le es anterior. Ahí está, entonces, la dimensión del pluralismo jurídico, que tiene una configuración antropológica más general, porque se trata de culturas muy distintas, pero que en el mundo contemporáneo, muchas veces, están insertas en la concomitancia de múltiples territorialidades.

Por ejemplo, un territorio quilombola puede estar en el espacio urbano, puede estar en el espacio rural, pero se mueve bajo la influencia de otra forma de sociabilidad y de relación entre las personas y las cosas, entre las personas entre sí. Y, por ejemplo, allí no existe un derecho patrimonial individual, porque ese derecho es colectivo, en razón de la estrategia de sociabilidad que sobrevive en el origen mismo del modo de convivir quilombola. De ahí surge incluso otra categoría que define esto, que es el *aquilombamiento*. Es un poco eso.

El pluralismo como concepción teórica surge entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, cuando el Estado empieza a formarse. Y ahí aparece la tensión entre un derecho que se instala en una unidad de poder político centralizado — lo que va a ser la forma Estado — y un tejido social cargado de juridicciones fragmentadas, pluralizadas, configuradas a partir de usos y tradiciones. Obsérvese que el primer Código Civil brasileño, al entrar en vigor, decía en su último artículo que revocaba las Ordenaciones Filipinas y, además, los costumbres. Es decir, un derecho moderno, legal y burocrático revocando un derecho antiguo y tradicional. Solo que ese derecho no desaparece: continúa produciendo efectos, incluso cuando las temporalidades reterritorializan las vivencias, los espacios y la acción política. ¿Tiene sentido esto?

Liliane Pereira de Amorim: Usted destaca que los derechos humanos deben ser leídos en clave socioambiental y no solo individualista. En ese sentido, ¿cómo evalúa la relación entre los derechos territoriales de los pueblos tradicionales y la lucha por la justicia socioambiental en el Brasil contemporáneo?

José Geraldo de Sousa Júnior: Entonces, esta es una configuración de aquella hipótesis del pluralismo que actualiza, en el plano político, tradiciones profundamente arraigadas en las prácticas sociales. Son prácticas sociales que tienen esa ancestralidad inscrita en su forma de manifestarse y que implican una referencia a usos que organizan una determinada comunidad, la cual, de algún modo, presenta una cierta homogeneidad en su reproducción. Se reproduce

socialmente manteniendo lo que llamamos condición de origen. Por eso hablamos de pueblos originarios, de pueblos tradicionales. Son expresiones adecuadas. No lo son aquellas antiguas, colonizadas y colonizadoras: pueblos antiguos, pueblos arcaicos, pueblos primitivos.

Hace muy poco tiempo, incluso, una forma de gobernanza que, afortunadamente, hoy ya ha sido caracterizada como delictiva, utilizaba expresiones de ese tipo para definir políticas públicas: “no voy a demarcar ni un centímetro de territorio”, “no voy a atender a gente perezosa que engorda como si fuera ganado”, “que ya ni se reproduce porque tiene demasiadas arrobos”. ¿Recuerda esas expresiones?

Pues bien, esos usos tradicionales generan una concepción teórica según la cual estamos ante un sistema jurídico, un sistema de derecho. Y por eso mismo, ese sistema necesita ser vivido como justicia a partir de sus propios fundamentos.

Esto explica, por ejemplo, la Convención 169, que es distinta de la Convención anterior, la 103. En el modelo de la Convención anterior, la lógica supranacional e internacional todavía estaba muy contenida por el mecanismo de la hegemonía liberal. Por eso veía a esos pueblos como pueblos que debían ser integrados, desaparecer, diluirse en la sociedad dominante. Pero como esos pueblos siempre reivindicaron autonomía y titularidad, eso también interpeló al sistema internacional, que pasó a reconocerlos. Así, la Convención 169 reconoce su autonomía. Son pueblos con autonomía, con usos propios. No es que sean atrasados.

Por eso, esos sistemas apuntaron hacia un núcleo de equidad que reconociera y considerara la autonomía, conquistada a través de procesos políticos. En el sentido de que incluso el fundamento de justicia que está inscrito allí sea algo construido a partir de su propia autonomía. Por eso la Convención 169 presupone la justicia socioambiental, porque esos valores de consideración de la naturaleza proceden de una mentalidad, de un modo de vida en el que no existe separación entre las identidades humanas. Todo es humanidad. Los animales son humanidad. La naturaleza es humanidad. Como tal, es madre, nutre, es vida, no es cosa.

La relación es de pertenencia, ¿verdad? o se explota: no es recurso, no es insumo; es nutriente de la vida. Por el ambiente, por la generosidad de lo que ofrece como abrigo y alimentación. Vida vivida, vida bien vivida.

Mire las categorías que surgen de ahí: *buen vivir*, *madre naturaleza*, *Pachamama*, en el caso andino. Así, la Convención 169, por ejemplo, establece que en las relaciones de justicia deben tomarse en cuenta esos factores equivalentes y que deben ser dialogados para alcanzar entendimientos entre culturas distintas, generadas por concepciones también distintas de mundo, cuando se trata de compartir una vida en común, un patrimonio común, ¿no es así?

Por eso, cuando se trata de pueblos originarios y tradicionales, es fundamental la consulta: deben ser consultados, deben conocer la realidad, deben estar bien informados, y deben ser respetados en su autonomía, libres en su manifestación. Eso es lo que caracteriza, por ejemplo, el mecanismo de la justicia socioambiental. Y no solo socioambiental, sino necesariamente socioambiental, porque son pueblos que todavía están insertos en la vida natural, en el campo.

Una vida que, como dice Ailton Krenak, no es utilidad, es existencia. La vida no es útil; la vida es expansión de la felicidad, del buen vivir. Por eso, hoy, el mecanismo fundante que estos pueblos afirman, su norma fundamental, es la consulta libre, previa e informada. Ha sido violada, sí. Ha sido violada, pero ya está dentro del horizonte jurídico y político, por lo tanto es objeto de disputa. Se viola, pero también se repara, dentro de los límites de la engranaje que mueve el mundo y que, a veces, tritura a las personas. Pero también aprendemos y nos transformamos en ese proceso.

2 – El Derecho Encontrado en la Calle: un enfoque emancipatorio para las universidades y para el reconocimiento de los derechos territoriales

Liliane Pereira de Amorim: En diversos textos, usted aborda la necesidad de construir un derecho emancipatorio, arraigado en las prácticas sociales y culturales de los pueblos. ¿Qué caminos vislumbra para que la universidad, la investigación y las prácticas jurídicas puedan contribuir de manera efectiva a la resistencia y reexistencia de las comunidades quilombolas, indígenas y de otras comunidades tradicionales?

José Geraldo de Sousa Júnior: En un plano más general y conceptual, naturalmente tengo mis referencias político-epistemológicas. No pensamos la universidad como una abstracción; la pensamos situada en un espacio social con un origen colonial.

Desde el punto de vista epistemológico, pienso a partir de categorías de la decolonialidad. En el campo que usted mencionó, por ejemplo, al pensar en un intelectual de ese ámbito, Nêgo Bispo, diría que es más que decolonial: es contracolonial. Por eso considero que pensar la universidad implica fundarla desde la perspectiva de que debe ser una universidad que emancipe, que abra espacio, por ejemplo, a los procesos de decolonialidad o de contracolonialidad. El primer punto, abreviando mucho, es descolonizar los currículos.

Las universidades, incluso en el experimento colonial, fueron creadas como espacios de aplicación de conocimientos y saberes hegemónicos del colonizador. Se instituyeron

epistemológicamente con una agenda pedagógica de justificación de la colonización. Basta recordar debates como si el indígena era considerado persona o no, en cualquier continente. El colonizador construyó una lectura académica que justificó negar al otro como sujeto subalternizado. Por ello, construir una referencia de este tipo en la universidad exige, como tarea epistemológica primordial, descolonizar el currículo y las prácticas pedagógicas. Evidentemente, no se trata de aplicar en la universidad el modelo educativo de un quilombo o de una aldea, pero sí de instituir, mediante el diálogo de saberes, prácticas pedagógicas que representen el intercambio entre tradiciones y conocimientos.

Creo que, entre nosotros, el que mejor trabajó en esto fue Paulo Freire, por ejemplo. Entonces, un segundo momento es saber que, como la colonialidad implicaba segregación, jerarquías, discriminación, subordinaciones... Y en el experimento colonial, no tiene que ser un pensador el que se suscriba a esta agenda de liberación, ya sea teológicamente hablando, filosófica o sociológicamente. No tiene que tener esta huella, pero cualquiera con el mínimo de... La agudeza intelectual es ver que el colonialismo entre nosotros ocurrió porque era racial, porque era patriarcal, porque era capitalista.

Entonces, las estructuras de conocimiento que justifican las hegemonías, son racistas, son misóginas, sexistas. Estamos hablando del día 13, el día 11 escuchamos el voto de la ministra Carmen Lúcia en la Corte Suprema. No contener, ni en la forma ni en el contenido, en revelar cuánto alcanza esto, incluida una jueza de la Corte Suprema, que es mujer. Y mira, ni siquiera es negra o indígena, pero aun así sufre lo que todos sufren cuando están subordinados. Y es capitalista, porque es la condición de clase.

Ese proceso alienó lo humano. Para insertarlo en la producción, fue necesario deshumanizarlo: esclavizarlo y, en el contexto actual, precarizarlo; hoy incluso “plataformizarlo”. Por ello, es necesario que la universidad revise sus formas de acogida, de acceso y de ingreso.

Las políticas afirmativas cumplieron parcialmente ese papel, ¿no es así? Abrieron el ingreso por cuotas a personas negras, indígenas, quilombolas, travestis, personas con discapacidad. Pero ¿abrieron los currículos? No. Hemos visto en la universidad el malestar de estas nuevas comunidades frente a las discriminaciones persistentes por sus cosmologías, por sus lecturas de lo económico, por la subordinación de sus saberes. Pero, como esto es político, también hemos visto acciones emancipadoras en este campo. Así, las universidades, por ejemplo, se abrieron a las luchas por la educación en los quilombos.

Ustedes son de Goiás; allí está el origen del PRONERA, con la educación del campo, la educación superior en el campo, las cohortes especiales para asentados de la reforma agraria.

Leí recientemente que el Ministerio de Educación y las universidades se están reuniendo para crear una universidad indígena. No se trata de formar un gueto, sino de crear una referencia institucional. En el pasado, por ejemplo, en Europa, Humboldt creó una universidad para el desarrollo tecnológico de la modernidad. ¿Por qué ellos pueden y aquí no?

Otro punto es insertar la formación no solo en una abstracción elegante y diletante, sino crear mediaciones formativas que involucren el diálogo. En la universidad esto se ve favorecido por la extensión, pero no debe quedar confinada a ella: debe ingresar también en la investigación. Por eso, en el posgrado hemos visto una enorme contribución, desde otros horizontes de estudio, sobre realidades históricamente marginadas y excluidas por no encajar en el canon de los paradigmas formativos.

Por ejemplo, el Sistema Único de Salud desarrolló, por ley, por reglamento, una forma de educación popular para el SUS. Los principios que establece la norma de educación popular en el SUS, que presupone una sociedad emancipada, democrática, participativa, tanto que la norma dice que tiene que valorar en lo que caracteriza al SUS, además de la universalidad y la equidad, la deliberación participativa y el control social en el sistema. Pero la educación se coloca sobre algunos pilares. ¿Cuáles son estos pilares? Mira, pilar como problematización, no es la educación bancaria se problematiza. Pilar como diálogo. Pilar como intercambio de conocimientos. Pilar como amor. Mira el bienestar de eso, ¿verdad? La bondad amorosa como categoría de política inscrita en una regulación legal de un sistema público.

Creo que la universidad también debe abrirse a esto. Y ya lo vemos. En mi universidad, la Universidad de Brasília, existe un programa intenso, inscrito estatutariamente, que define como función institucional la defensa del medio ambiente y la realización de los derechos humanos. Se creó un sistema de apoyo programático para estas dimensiones: hay posgrados en sostenibilidad y en derechos humanos, y una estructura de gestión única en Brasil, con una Cámara de Derechos Humanos en el Consejo Universitario.

Es decir, la educación es emancipadora. Claro que la UnB se inspira en el proyecto de Darcy Ribeiro, de una universidad vinculada a lo social. Pero para ser emancipadora debe ser crítica; debe ser autorreflexiva. Discutir sostenibilidad es discutir paradigmas, la economía del consumo, pero también una economía politizada que, como dice Amartya Sen, conciba el desarrollo como libertad. Eso es lo que pienso. ¿Qué le parece?

Liliane Pereira de Amorim: Profesor, a la luz de la perspectiva de *El Derecho Encontrado en la Calle*, ¿qué instrumentos pueden ser utilizados para que las reivindicaciones de los

movimientos sociales de lucha por la tierra se conviertan en un reconocimiento formal del derecho a la tierra, destacando a sus integrantes como sujetos colectivos de derecho?

José Geraldo de Sousa Júnior: La pregunta ya contiene, en gran medida, mi respuesta, porque, retomando la idea, *El Derecho Encontrado en la Calle* se estructura epistemológicamente. Por supuesto, tiene una referencia en el plano político, ¿no es así?, en la idea de pensar la transformación de la sociedad en el sentido de la emancipación.

Derecho como libertad, y no como mera regla. La regla puede cargar apropiaciones posesivas de la regulación. Incluso el crimen organizado establece reglas, pero eso no es derecho, porque no supera aquello que es la emancipación, es decir, vencer las opresiones y las expropiaciones.

Así, *El Derecho Encontrado en la Calle* se constituye a partir del fundamento de que el derecho no es la norma, sino la libertad, que se realiza por medio de normas y que, por lo tanto, lee críticamente la regla para verificar si ella vehicula procesos emancipatorios. Para ello, *El Derecho Encontrado en la Calle* se articula epistemológica y metodológicamente a través de tres mediaciones principales.

Una de ellas es la del espacio. ¿En qué sociabilidades nos situamos cuando el derecho actúa territorialmente? El espacio. Por eso, *El Derecho Encontrado en la Calle* es una metáfora: una metáfora del espacio. En nuestros trabajos hablamos de derecho encontrado en la calle, en el campo, en las aguas, en las encrucijadas, en el bosque. En la noche. Existe incluso una disertación titulada *El Derecho Encontrado en la Noche*.

Y aquí la noche no es pensada como un fenómeno atmosférico, cósmico, resultado de la rotación de la Tierra, sino como un espacio de producción de cultura, de arte, de economía. La noche se convierte, así, en un espacio social. Ese es un elemento. Pero entonces, ¿cuál es el otro elemento en el que trabajamos? El protagonismo. No es el imaginario el que cambia el mundo, son los sujetos los que actúan, son protagonistas. Entonces, no importa cuán fuerte sea la capacidad de un sujeto individualizado, tiene un límite. Por supuesto, por ejemplo, si tengo hambre, tengo un impulso biológico para nutrirme.

Si el presidente Lula siente hambre, crea un pacto global contra el hambre. Esto tiene este matiz. Pero, en general, lo que cambia el mundo es la capacidad activa y colectiva de los sujetos que se unen en un compromiso que proyecta como una acción que lo mueve hacia el proceso de transformación. ¿Cuál es este tema? No puede ser un sujeto individual, tiene que ser un sujeto colectivo.

Entonces, ¿dónde se instalan los sujetos colectivos? Se instalan en lo que se moviliza y se mueve en lo social. Se instalan en lo que hemos llamado movimientos sociales, ¿no es así? Entonces, en los movimientos sociales que se mueven para actuar sobre la realidad y transformarla, ¿verdad? Marx dijo, no basta con interpretar el mundo, hay que transformarlo, ¿no es así? En la praxis, por lo tanto, ¿verdad? Se instala un sujeto colectivo. Tenemos que ver cuál es este sujeto colectivo. Por ejemplo, en este caso de la noche, el investigador identificó como sujeto un movimiento que se creó para traducir contra una pretensión inmobiliaria de crear en la Cámara una ley del silencio que afectaba los espacios de la cultura. Crearon un movimiento llamado "Quién apagó el sonido".

Y su representación, sus voceros comenzaron a negociar con el ayuntamiento para construir mediaciones, incluso legislativas, que conformaran los intereses de los promotores inmobiliarios que quieren vender sereno, tranquilidad, comodidad, seguridad para vender inmuebles. con aquellos que quieren festejar, celebrar, tener una velada, recitar poesía y contribuir a la alegría y la felicidad. Entonces, estudiamos el espacio, estudiamos el tema, y el tema es el sujeto colectivo del derecho, por lo que tenemos mucha investigación en este campo. Pero está bien, ¿para producir qué?

Estos son los hallazgos. Estos hallazgos son los que desarrollarán los temas de estudio. Muchos de estos hallazgos, por la descolonización, por las políticas, vienen en las nuevas agendas, en las nuevas agendas, que los emancipadores comenzaron a integrar a la universidad, y comenzaron a cuestionar los programas académicos. Entonces, para eso, en su concepción, la ley se encuentra en la calle, que es una línea de investigación, que es un directorio de investigación, un grupo de investigación del directorio del CNPq, que recibe solicitudes de maestrías, doctorados y demás. Comenzó a tener una gran colección de disertaciones y tesis.

¿Y de qué tratan estas tesis? Se ocupan del aldeamento de la ley, se ocupan del aquilombamento de lo legal, ¿no? No una ley estatal, positiva, legal, solo críticamente hablando, sino una ley que surge de las condiciones mismas de, por ejemplo, lo que es... Extractivismo vegetal. Fue aquí en la UNB donde Chico Mendes desarrolló, presentó su tesis. Fue en la UNB donde presentó su tesis cuando reunió a los caucheros en un congreso y planteó el concepto de la reserva extractiva de florestania, que ya es el diálogo de los pueblos de la selva.

3 – Cierre:

Liliane Pereira Amorim: Profesor, como siempre, sus reflexiones son profundamente provocadoras y nos dejan mucho para pensar. Ha sido un honor entrevistarle. Usted es una gran referencia del derecho brasileño y uno de los pilares de la Universidad de Brasília. Su

contribución a la ciencia es transformadora, inspiradora, democrática e inclusiva. Sin duda, esta entrevista contribuirá a los “hallazgos” de numerosas investigaciones.

REFERENCIAS

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Derecho como libertad**: El Derecho Encontrado en la Calle. Experiencias populares emancipatorias de creación del derecho. 2008. Tesis (Doctorado en Derecho) – Facultad de Derecho, Universidad de Brasília, Brasília, 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; MOLINA, Mônica Castagna; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (Org.). **El derecho encontrado en la calle**: introducción crítica al derecho agrario. v. 3. Brasília: Universidad de Brasília, 1993.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (Org.). **El derecho encontrado en la calle y los caminos del derecho insurgente**: calles, movimientos y horizontes de justicia. v. 9. Río de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



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