

**APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ
CONFLITOS AMBIENTAIS, USOS E GESTÃO DOS BENS DA UNIÃO**

Fernando Soares Gomes¹
Ela Wiecko Volkmer de Castilho²
Ana Paula Glinfskoi Thé³

Conflitos ambientais, usos e gestão dos bens da União foi uma proposta de reunião de pesquisas oriunda de uma inquietação comum dos organizadores acerca de problemáticas interdisciplinares, que perpassam contextos específicos, nos quais grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, usos e significação da natureza protagonizam disputas em torno de bens imóveis da União; e igualmente a gestão institucional desse patrimônio (ACSELRAD, 2004).

Atualmente, os bens da União estão descritos primordialmente no âmbito do art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)⁴, que

¹ Advogado popular. Doutorando em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Pesquisador do Dom - Grupo de Pesquisa em Antropologia do Direito da UFMG e do Núcleo Interdisciplinar de Investigação Socioambiental da UNIMONTES (NIISA/UNIMONTES). E-mail: fernandosg1502@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1492-7192>.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Subprocuradora-geral da República aposentada, exerceu a função de coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB), onde coordena o Grupo de Pesquisa de Direitos Étnicos Moitará e o Escritório Jurídico para a Diversidade Étnica e Cultural (JUSDIV). E-mail: wiecko@unb.br. ORCID iD: orcid.org/0000-0001-7215-5755.

³ Doutora em Ciências pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professora do Departamento de Biologia Geral e dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social e em Biodiversidade e Uso dos Recursos Naturais da UNIMONTES. Pesquisadora do NIISA/UNIMONTES e coordenadora do Laboratório de Educação Ambiental e Ecologia Humana (LEAEH/UNIMONTES). Vice-presidente da Sociedade Brasileira de Etnobiologia e Etnoecologia (SBEE) (2022-2024). E-mail: anapgtthe@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0020-5930>.

⁴ Art. 20 da CRFB/88. "São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede

elencas áreas como os terrenos marginais dos rios federais, os terrenos de marinha e as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas⁵.

No entanto, adotamos aqui uma perspectiva mais ampla sobre a categoria dos bens da União, similar àquela descrita pelo trabalho de Frederico & Carneiro (2016, p. 1). Esses autores, com o intuito de “propor um modelo de cadastro único de bens da União”, incluem nessa categoria patrimonial as Unidades de Conservação (UCs) federais, as quais não estão elencadas no mencionado art. 20 da CRFB/88, possuindo um regime jurídico próprio, previsto na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

A adoção de tal perspectiva não desconsidera as especificidades dessas elaborações jurídicas, a começar pela mencionada distinção entre os seus marcos legais fundantes. Além disso, os bens descritos no art. 20 da CRFB/88, os quais, sob essa ótica, são bens imóveis da União *stricto sensu*, representam o processo de compreensão estatal dos usos estratégicos de determinadas áreas, diante de interesses de defesa da soberania e segurança nacional (MOREIRA, 2018). Por outro lado, o SNUC, grosso modo, é resultado da emergência e influência de ambientalismos compensatórios e de modelos de áreas protegidas no cenário legal brasileiro, sobretudo a partir da década de 1970.

Contudo, apesar dessas distinções, compreendemos que os bens descritos no art. 20 da CRFB/88 e as UCs federais compõem uma rede de regimes e implicações jurídicas, instituições e funções de Estado, que têm em comum a afirmação do domínio, mesmo que muitas vezes apenas formalmente, da administração federal sobre ambientes específicos, dotados de atributos significados em lógicas de desenvolvimento nacional e proteção ambiental.

O exercício de convergência em questão, portanto, relaciona a atuação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável por “administrar o patrimônio

de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”.

⁵ Apesar de constituir o rol de bens elencados no artigo 20 da CRFB/88, a demarcação das terras de povos indígenas é de competência da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Contudo, segundo o artigo 19, § 1º da Lei nº 6.001/1973, “a demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras”.

imobiliário da União (bens descritos no art. 20 da CRFB/88), zelar por sua conservação e adotar as providências necessárias à regularidade dominial” (BRASIL, 2023); do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que, dentre outras funções, executa “ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pela União” (BRASIL, 2007); e da FUNAI, que cumpre a política indigenista, conforme Lei nº 5.371/1967.

Ocorre que esses ambientes específicos compõem em muitos casos os territórios e as paisagens de diversas comunidades indígenas, quilombolas, pesqueiras, vazanteiras, geraizeiras, veredeiras, apanhadoras de flores, caiçaras e tantas outras denominações de povos tradicionais ao redor do país. As formas de apropriação da natureza promovidas por essas comunidades, de forma geral, perpassam o exercício comunitário da ocupação, do uso, do controle [regras de costume] e da identificação/significação em face de determinado ambiente, que é intrinsecamente relacionada a fatores socioculturais específicos (LITTLE, 2004).

No caso das comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo, Abdias Nascimento (2019) evidenciou o caráter holístico de uma *práxis* da coletividade afro-brasileira que ele denominou como “quilombismo”, perspectiva que compreende a representação do Quilombo como *locus* da “reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência [e] comunhão existencial” (NASCIMENTO, 2019, p. 290).

Em seu aspecto econômico, o “quilombismo têm sido a adequação ao meio brasileiro do comunitarismo ou *ujamaísmo*⁶ da tradição africana”, comportando em si relações de produção diferenciadas, a conjugação de compasso e ritmo em relação aos “diversos níveis de uma vida coletiva” e a rejeição “da propriedade privada da terra, dos meios de produção e de outros elementos da natureza”. Tais concepções ocorrem

⁶ Embora não exista uma definição do termo *ujamaísmo* no trabalho de Abdias Nascimento, termo que parece se referir à Aldeia de *Ujama*, localizada em Uganda, de onde provavelmente partiram muitos “negros escravizados para diversas partes do chamado Novo Mundo”, Marques (2008, p. 116) encontrou duas menções desse autor ao *ujamaísmo* em seu texto *ABC do Quilombismo*. A primeira delas ao asseverar que não “[...] devemos aceitar ou assumir certas definições, ‘científicas’ ou não, que pretendem situar o comunalismo africano e o *ujamaísmo* como simples formas arcaicas de organização econômica e/ou social.” A segunda menção ocorre em: “o quilombismo pretende resgatar dessa definição negativista o sentido de organização sócio-econômica concebido para servir à existência humana; organização que existiu na África e que os africanos escravizados trouxeram e praticaram no Brasil. A sociedade brasileira contemporânea pode se beneficiar com o projeto do quilombismo, uma alternativa nacional que se oferece em substituição ao sistema desumano do capitalismo” (NASCIMENTO, 2019, p. 301).

no interior de comunidades que reconhecem e defendem a coletivização de “todos os fatores e elementos básicos” necessários à reprodução do ser e do todo (NASCIMENTO, 2019, p. 290).

Diante dessas questões, o Governo Federal, por meio da atuação de órgãos como a SPU e o ICMBio, foi demandado ao longo das últimas décadas no sentido de adequar diretrizes, práticas e instrumentos institucionais, com o intuito de reconhecer as reivindicações e valorizar os saberes e modos de vida desses povos.

No caso da SPU, a resposta institucional ocorreu por meio da adoção da perspectiva da função socioambiental do patrimônio da União, dando origem ao Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), instrumento de regularização fundiária que pode ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem determinadas áreas da União, dentre elas as “áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos d’água federais; as áreas de praia fluvial federais; e os terrenos de marinha e marginais presumidos” (BRASIL, 2010).

Com relação ao ICMBio, as reivindicações sociais buscam não apenas a demanda de participação social e influência no âmbito da criação e gestão das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que permitem a ocupação de comunidades tradicionais; mas também a compatibilização das ocupações e práticas desses povos com os objetivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral, que admitem apenas o uso humano indireto (BRASIL, 2000). Neste último caso, as mobilizações de povos e comunidades tradicionais provocaram a adoção por parte do ICMBio, mesmo que ainda embrionária, do Parecer nº 175/2021 da Advocacia-Geral da União (AGU) [intitulado *Sobreposição entre Unidade de Conservação de Proteção Integral e Territórios Tradicionais*]⁷.

Por esse ângulo, esses bens configuram igualmente **regiões de fronteira** em relação ao neoeextrativismo, de maneira que as pessoas que neles habitam há gerações

⁷ “Trata-se de manifestação jurídica acerca da compatibilização de atividades de populações tradicionais com os objetivos de Unidades de Conservação de Proteção Integral”. Esse documento recupera “o cenário jurídico atual dos povos e comunidades tradicionais em Unidades de Conservação Federais de Proteção Integral, nas quais sua permanência não seja permitida, nos termos do art. 42 da Lei nº 9.985/2000”; reconhece “uma mudança de paradigma em como devem ser tratados os conflitos gerados pela sobreposição dessas Unidades de Conservação com territórios tradicionais, a partir de uma releitura daquele marco normativo”; e, por fim, apresenta “as medidas e os instrumentos para contribuir com a solução desse conflito” (AGU, 2021).

e deles dependem vivenciam cotidianamente o assédio da expansão predatória e desenfreada da demanda capitalista por “recursos naturais”.

De acordo com Gudynas (2012, p. 306), o neoextrativismo representa a persistência aprimorada de um modelo de desenvolvimento de grande impacto social e ambiental, que inclui a mineração, a exploração petrolífera, o agronegócio e as monoculturas florestais, por exemplo. A versão contemporânea do extrativismo é “funcional à globalização comercial-financeira e perpetua a inserção internacional subalterna da América do Sul”. Ao contrário do extrativismo convencional [“em particular aquele dos anos 80 e 90”], o neoextrativismo envolve o papel ativo do Estado, “com intervenções tanto diretas quanto indiretas sobre os setores extrativistas” (GUDYNAS, 2012, p. 306).

Na medida em que avançam os projetos de desenvolvimento fundados em atividades como a mineração, monoculturas de exportação e a pesca industrial, igualmente se intensificam as condições de desterritorialização e fragmentação territorial de povos e comunidades tradicionais. O Estado, nesses contextos, assume uma posição dúbia disposta entre a defesa dos direitos desses povos e a promoção dos interesses de “enclaves extrativistas” (GUDYNAS, 2012, p. 308).

Ademais, o incremento do protagonismo estatal em torno da questão do desenvolvimento implica o aumento do controle sobre o acesso à natureza. Desse modo, “afirma-se que esses recursos são propriedade do Estado”, ao mesmo tempo em que o próprio Estado reproduz “estratégias empresariais baseadas na competitividade, na redução de custos e no aumento da rentabilidade” (GUDYNAS, 2012, p. 309).

Os conflitos entre as formas de apropriação tradicionais e a apropriação neoextrativista são, portanto, incontornáveis, tendo em vista que se contrapõem e que determinam em seu conjunto uma disputa assimétrica, na qual o sistema jurídico atua como um elemento chave no âmbito dos processos de “superação por meio da incorporação” de formas não capitalistas de apropriação da natureza (FARIA, 2020) (LEFEBVRE, 1975, p. 178)⁸.

⁸ Essa perspectiva, manejada pelo trabalho de Faria (2020), é oriunda do pensamento de Lefebvre (1975, p. 178/179), para quem “descobrir um termo contraditório de outro não significa destruir primeiro, ou esquecer-lo, ou pô-lo de lado. Ao contrário, significa descobrir um complemento de determinação. A relação entre dois termos contraditórios é descoberta como algo preciso: cada um é aquele que nega o

É diante desses sentidos que capturamos aqui o debate acerca dos conflitos ambientais, usos e gestão do patrimônio da União [aquele definido no art. 20 da CRFB/88, além das UCs federais]. Os textos que compõem este Dossiê, de algum modo, estão atravessados pela discussão das continuidades e discontinuidades que sintetizamos acima.

Dito isso, apresentamos o presente Dossiê temático a partir de três eixos, sendo eles: 1) conflitos; 2) usos e 3) gestão. O primeiro deles é composto pelo trabalho intitulado *Terras da União: A comunidade quilombola Bom Jardim da Prata e as disputas territoriais no Vale Médio do São Francisco/MG*, de autoria de Amaro Sérgio Marques, Alessandro Borsagli e Brenda Melo Bernardes. Nesse artigo, os autores lançam mão de “compreender a problemática vinculada ao processo de ocupação de terras da União por grupos sociais distintos e os interesses econômicos existentes”, a partir dos conflitos vivenciados pela comunidade quilombola de Bom Jardim da Prata.

Em sequência, ainda no eixo “conflitos”, existe a contribuição de Gabriel Costa Ribeiro, autor de *Atos de Estado e disputas de poder na execução da Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais: Construções, desafios e limitações*. Nessa genealogia da Comissão Estadual dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, o autor demonstra como “o diálogo com agências de Estado tem se convertido numa presença técnica, burocrática e figurativa”, responsável por subsumir e submeter a execução de políticas públicas de reconhecimento étnico à técnicas de governo específicas; além de reafirmar, ao fim e ao cabo, “projetos políticos divergentes de uma perspectiva emancipatória da sociedade”.

Compõe igualmente o eixo “conflitos” a pesquisa *Ecologia política da construção sócio-institucional das Reservas Extrativistas nos maretórios do Pará*, desenvolvida por Éder Victor Oeiras Leite e Carlos Valério Aguiar Gomes. Esses autores descrevem o percurso de mobilizações relacionadas à criação de Reservas Extrativistas (RESEX)⁹, um dos tipos de Unidades de Conservação de Uso Sustentável que compõem

outro; e isso faz parte dele mesmo”. De acordo com Lefebvre, contudo, a negação não é aqui a negação formal, aquela do entendimento ou da metafísica, o simples ‘não’, [...], trata-se de uma negação determinada, concreta, ativa. Essa negação é introduzida com o conteúdo e a consciência”.

⁹ “A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas

o SNUC, nos *mares* (derivado das palavras mar e território) do Pará; além da relação direta tecida entre essas reivindicações e a violação de direitos costumeiros, ocorrida em meio a conflitos socioambientais.

Noutro giro, o eixo “usos” abarca o estudo de Ewerton Martins e Michelly Machado intitulado *Perspectivas sobre a captura do caranguejo-uçá (Ucides cordatus) em Marapanim/PA*, trabalho que contrapõe, em termos de conservação, renovação e comercialização dos estoques pesqueiros, técnicas tradicionais de captura do caranguejo-uçá e a exploração em larga escala do ecossistema costeiro; além da contribuição *Comunidade indígena Xavante da aldeia Tsorempré: Gestão de recursos e aproveitamento de serviços ecossistêmicos* de João Gomes Júnior e Odorico Ferreira Cardoso Neto. Esses últimos autores abordam as práticas produtivas dos povos Xavante da aldeia *Tsorempré*, revelando uma rede complexa [e alternativa] de critérios que influenciam os usos do território.

O terceiro eixo é um enfoque da pauta da gestão do patrimônio da União [especificamente, de UCs federais] construído por meio do trabalho de Laís Gonçalves de Souza, intitulado *Os desafios da participação no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: Estudo de caso sobre o Conselho da Reserva Biológica do Gurupi, Maranhão, Brasil*; e do estudo *Cogestão da Reserva Extrativista Acaú-Goiana: Análise de 15 anos de êxitos e desafios*, elaborado por João Paulo Gomes de Oliveira.

Ambos os trabalhos abordam, a partir dos contextos da Reserva Biológica do Gurupi, no Maranhão [uma Unidade de Conservação de Proteção Integral], e da Reserva Extrativista Acaú-Goiana, localizada entre Paraíba e Pernambuco [uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável], algumas dimensões da participação [e dos seus limites] de comunidades tradicionais e produtores rurais nos processos decisórios dessas UCs.

Por fim, esperamos que o Dossiê contribua para fomentar o debate em torno dessa temática e possibilitar trocas de experiências entre pesquisadores(as), movimentos sociais e comunidades. Essa foi, em verdade, a intenção que direcionou o percurso desde o início. **Boa leitura!**

populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (BRASIL, 2000). **Cabe notar que o termo “extrativismo” utilizado na legislação brasileira tem conotações distintas daquelas acionadas em seu uso na literatura latino-americana.**

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heirinck Böll, 2004.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer nº 175. Sobreposição entre Unidade de Conservação de Proteção Integral e Territórios Tradicionais*. 2021. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/fpqFK>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023*. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/blA46>>. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 07 mai. 2022.

FARIA, Camila Salles. Cadeia Dominial: uma leitura da grilagem e da constituição da propriedade privada capitalista das terras. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo : FFLCH/USP, 2020.

FREDERICO, Lilian Nina Silva. CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. *Os bens territoriais da União e seus cadastros*. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/44293>>. Acesso em: 13 dez. 2023.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (Orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, 2012. p. 303–318.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica Formal/Lógica Dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LITTLE, Paul. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. 2004. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/aDJU4>>. Acesso em: 30 mai. 2022.

MARQUES, Carlos Eduardo. *Remanescentes das Comunidades de Quilombos, da resignificação ao imperativo legal*. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

MOREIRA, Fernanda Accioly. *Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. São Paulo: Perspectiva; Rio de Janeiro: IPEAFRO, 2019.

SPU. *Portaria nº 89/2010 de 15 de abril de 2010*. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PORTARIA_SPU_89_2010_T AUS_comunidade_tradicionais.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2022.