

## Caminando En marche!



# Défis juridico-politiques des communautés Pantaneira pendant la pandémie : le cas de la voie navigable Paraguay-Parana

Claudia Regina Sala de Pinho and Priscylla Monteiro Joca

Volume 35, Number 1, 2021

Brisons le silence en temps de pandémie

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/95539ac>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Comité pour les droits humains en Amérique latine (CDHAL)

### ISSN

1490-0661 (print)

2563-6464 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Sala de Pinho, C. & Monteiro Joca, P. (2021). Défis juridico-politiques des communautés Pantaneira pendant la pandémie : le cas de la voie navigable Paraguay-Parana. *Caminando / En marche!*, 35(1), 54–57.

Tous droits réservés © Comité pour les droits humains en Amérique latine, 2021

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# Défis juridico-politiques des communautés Pantaneira pendant la pandémie : le cas de la voie navigable Paraguay-Parana

Par Claudia Regina Sala de Pinho et Priscylla Monteiro Joca

Les communautés traditionnelles Pantaneira vivent et coexistent dans l'écosystème du Pantanal, la plus grande zone humide continue de la planète, et dans ses régions montagneuses environnantes. Ces communautés ont leur propre mode de vie. Elles y vivent depuis plusieurs générations, en s'adaptant aux variations des cycles de l'eau et des divers milieux naturels du Pantanal, qui incluent la forêt, le cerrado et la zone de transition. Les savoir-faire traditionnels des Pantaneiros sont basés sur leurs expériences environnementales, écologiques et culturelles, sur l'oralité et l'observation, sur leurs propres coutumes et perceptions, et sur l'utilisation, la gestion et la préservation de leur habitat.

Les communautés Pantaneira font partie des Peuples et communautés traditionnelles (PCT) du Brésil. Les PCT sont des groupes et des collectifs qui se reconnaissent comme culturellement différenciés, et qui détiennent leurs propres formes d'organisation sociale, basées sur l'occupation et l'exploitation des territoires et ressources naturelles comme condition pour la reproduction culturelle, sociale, religieuse, ancestrale et économique, et sur l'utilisation des connaissances, des innovations et des pratiques générées et transmises par la tradition.

Cet article vise à mettre en lumière comment les droits des PCT au Brésil ont été effectivement reconnus et mis

en œuvre ou pas, en examinant des scénarios avant et pendant la pandémie de COVID-19. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le cas des défis des communautés Pantaneira face à l'établissement de la voie navigable Paraguay-Paraná. Cet article se base sur une recherche bibliographique et documentaire ainsi que sur des données rassemblées et des analyses menées à partir de l'expérience de Claudia Sala de Pinho, coauteure de cet article, biologiste et chercheuse qui fait elle-même partie d'une communauté traditionnelle Pantaneira ainsi que du Réseau des peuples et communautés traditionnelles (REDE). En premier lieu, nous exposons les principaux défis juridiques et politiques qui affectaient les PCT avant l'avènement du coronavirus, pour ensuite étayer la façon dont ces défis et plusieurs autres ont été vécus pendant la pandémie. Finalement, nous présentons le cas de la voie navigable Paraguay-Paraná et ses principaux impacts sur les communautés traditionnelles Pantaneira.

## Qui sont les PCT ?

Les PCT représentent diverses identités ethniques et occupent les biomes brésiliens les plus variés, jouant un rôle fondamental dans la conservation de la sociobiodiversité brésilienne. Après des décennies de luttes auprès de l'État brésilien, les droits des PCT

sont désormais reconnus et fondés par des cadres juridiques nationaux et internationaux<sup>1</sup>.

Une diversité de peuples comme les Autochtones, les Quilombolas<sup>2</sup>, les Tsiganes, les Pantaneiros et plus de 27 autres groupes ethniques sont reconnus comme PCT par l'État brésilien<sup>3</sup>. Par ailleurs, plusieurs autres groupes sont en train de s'affirmer ou d'exiger cette même reconnaissance, qui englobe l'inclusion de leur identité, de leurs traditions juridiques et politiques et de leurs droits collectifs territoriaux, sociaux, culturels, environnementaux, à l'autodétermination, à la consultation préalable et au consentement libre, préalable et éclairé.

Au sein de chaque catégorie de PCT, on retrouve une profonde diversité ethnoculturelle. À eux et elles seul·es, les Autochtones du Brésil forment 305 peuples parlant 274 langues. Il existe aussi des peuples ou des communautés qui s'identifient à deux ou plusieurs identités ethniques, tels les pêcheurs artisanaux quilombolas, qui ont des identités distinctes. Ainsi, il ne serait pas possible de les généraliser, de les homogénéiser, et encore moins de les essentialiser. Cependant, les PCT partagent des contextes et des défis communs en ce qui concerne les questions politiques et juridiques et les relations avec l'État.

---

**Claudia Regina Sala de Pinho** a une maîtrise en sciences de l'environnement de l'Université d'État du Mato Grosso et elle est membre du Réseau des peuples et communautés Pantaneira du Brésil.

**Priscylla Monteiro Joca** a une maîtrise en droit constitutionnel de l'Université fédérale de Ceará. Elle est doctorante en droit à l'Université de Montréal.



**Connaissances traditionnelles dans la gestion de l'aguapé (*Eichornia crassipes*) pour la fabrication de l'artisanat.**

Photographie par Leonida Aires, Communauté traditionnelle Pantaneira Barra de São Lourenço, Corumbá, Mato Grosso do Sul.

**Contexte prépandémique des défis juridico-politiques**

Au cours des dernières décennies, les PCT ont obtenu une reconnaissance officielle de leurs droits collectifs grâce à un nombre d'articulations, d'actions de résistance et de revendications menées par le biais d'organisations, de réseaux et de mouvements sociaux. Ces efforts ont abouti à la création de politiques publiques, telles que la Politique nationale pour le développement durable des peuples et communautés traditionnels (PNPCT). Des organismes de nature consultative et de participation politique ont également vu le jour, tels que le Conseil national des peuples et des communautés traditionnelles (CNPCT), composé de représentants du gouvernement et de plusieurs PCT.

Toutefois, en général, les politiques publiques concernant les PCT n'ont pas été correctement mises en œuvre par l'État, ce qui affecte particulièrement leurs droits humains, territoriaux et socioenvironnementaux. En outre, de nombreux PCT revendiquent toujours leur droit, en tant que sujet collectif, à la consultation préalable, même si la PNPCT et la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (C169), adoptées par l'État brésilien, leur octroient l'autorecognition comme un moyen de réaffirmation ethnique et, par conséquent, comme sujets de droit de la C169. En général, la reconnaissance étatisée du droit à la consultation a touché les Autochtones et les Quilombolas qui sont des bénéficiaires légitimes de la consultation, mais pas les seuls peuples visés par cette dernière. D'ailleurs, jusqu'à maintenant, la mise en œuvre de mégaprojets dans les territoires traditionnellement occupés n'a donné lieu à aucune consul-

tation significative et respectueuse des normes internationales en matière de droits humains, avec aucun des PCT<sup>4</sup>.

Au cours des dernières années, en particulier dans le contexte du gouvernement fédéral actuel, les politiques publiques existantes visant les PCT et les organismes gouvernementaux responsables de leur mise en œuvre ont subi des démontages structurels et des réductions budgétaires drastiques. Non seulement les droits des

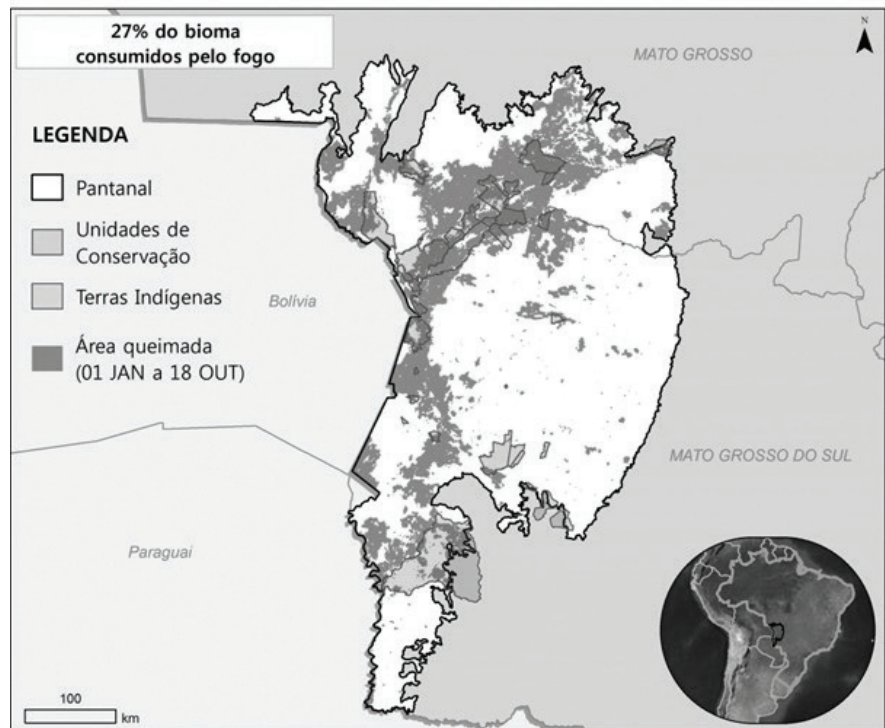
PCT continuent d'être systématiquement violés, on observe des reculs progressifs par l'intensification des conflits socioenvironnementaux liés à l'installation de mégaprojets d'extraction, d'infrastructure et de « développement ». Des données récentes indiquent également plusieurs violations sur les territoires ancestraux : augmentation du nombre d'invasions de territoires de PCT ; augmentation de l'exploitation illégale des ressources naturelles, incluant l'extraction minière ; augmentation du nombre de menaces, de violences et d'assassinats de dirigeant-e-s du PCT<sup>5</sup>, etc. Ce scénario s'est vu aggravé par les effets de la pandémie de COVID-19 sur la vie des peuples et des communautés, comme rapporté ci-dessous.

**Reculs et violations des droits en période de COVID-19**

Les PCT ont connu l'une des périodes les plus difficiles de leur histoire en raison de la propagation de la

**Área queimada no bioma Pantanal (2020)**

Dados de área queimada do Sistema ALARMES



Carte de la zone touchée par l'incendie du Pantanal en 2020. Le territoire du Pantanal est indiqué en blanc, la zone brûlée est indiquée en gris foncé, et les terres autochtones et les zones de conservation sont indiquées en gris pâle.

Courtoisie de LASA-UFRJ

**Il n'existe aucune donnée corroborée pour estimer le nombre de personnes appartenant à d'autres PCT ayant été atteintes par la COVID-19 ou qui en sont décédées. Toutefois, les estimations indiquent que les PCT comptent parmi les groupes les plus vulnérables en raison des conditions sanitaires, sociales et économiques entraînées par la gestion de la pandémie.**

COVID-19 à travers le pays. Selon l'Articulation des peuples autochtones du Brésil (APIB), plus de 50 % des peuples autochtones ont été touchés par la pandémie<sup>6</sup>. Le taux de létalité causé par la COVID-19 dans la population quilombola est deux fois plus élevé que celui de la moyenne nationale<sup>7</sup>. Il n'existe aucune donnée corroborée pour estimer le nombre de personnes appartenant à d'autres PCT ayant été atteintes par la COVID-19 ou qui en sont décédées. Toutefois, les estimations indiquent que les PCT comptent parmi les groupes les plus vulnérables en raison des conditions sanitaires, sociales et économiques entraînées par la gestion de la pandémie<sup>8</sup>.

La réponse du gouvernement fédéral à la pandémie de COVID-19 a été très faible en regard des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ce qui affecte particulièrement les PCT. À titre d'exemple,

nous citons les vetos de la présidence de la République à divers points du projet de loi 1 142/20 qui reconnaissait les Autochtones, les Quilombolas et autres PCT comme des groupes d'extrême vulnérabilité dans le contexte de la pandémie et qui déterminait des mesures d'urgence pour les protéger contre le nouveau coronavirus. Les vetos représentent des actes publics de manque de respect pour les droits à la vie et à l'existence collective des PCT, car ils étaient liés aux obligations de la fonction publique, comme l'accès à l'eau potable et à des ventilateurs et des machines d'oxygénation du sang pour ces communautés. Dans le contexte actuel de pandémie, ces mesures et plusieurs autres mesures et omissions du gouvernement fédéral peuvent causer des répercussions irréparables et des dommages aux peuples et aux collectivités traditionnels, qui par conséquent ont qualifié ces pratiques de génocidaires.

De plus, la crise provoquée par le coronavirus a fait resurgir de vieux conflits et provoqué l'émergence de nouveaux actes de violence qui affectent la vie et les territoires des PCT. Par exemple, depuis la pandémie, il y a une augmentation du nombre d'incendies criminels dans les biomes à travers le pays, et notamment dans la zone du Pantanal. Au début d'octobre 2020, le nombre d'incendies a augmenté de 772,1 % par rapport à la même période en 2019, selon l'Institut national de recherche spatiale (INPE)<sup>9</sup>. Au Mato Grosso, selon le Centre intégré de coordination opérationnelle multiagences (CIMAN), ces incendies pourraient avoir été intentionnels. Ainsi, dans la région du Mato Grosso do Sul, la police fédérale a enquêté sur les actions de cinq propriétaires fonciers qui auraient déclenché des incendies criminels dans les zones de préservation environnementale, pour faire place aux pâturages. La carte de la zone brûlée du Pantanal montre que 27 % du biome a été consommé par le feu entre janvier et le 18 octobre 2020, atteignant les territoires des Autochtones, des Quilombolas et des communautés traditionnelles Pantaneira<sup>10</sup>.

De plus, malgré la pandémie, les processus d'octroi de licences et l'installation de projets se poursuivent et ont une incidence sur la vie et les droits des PCT. Étant donné qu'il était impossible de mener des consultations en personne, certaines collectivités ont subi des pressions pour mener des « consultations virtuelles », ce qui est contraire aux principes liés au droit de consultation et de consentement libre, préalable et informé (DCCLPI) en référence à la consultation appropriée et significative<sup>11</sup>, tel que rapporté dans le cas suivant.

### **Le cas de la voie navigable Paraguay-Paraná**

La mise en œuvre de la voie navigable Paraguay-Paraná (HPP) est un vieil objectif des gouvernements qui se sont succédé au niveau fédéral et de ceux de l'État de Mato Grosso. Depuis le début des années 2000, ils proposent de mettre en œuvre une voie navigable qui partirait de la municipalité de Cáceres, au Mato Grosso, jusqu'à Nueva Palmira, en Uruguay. En 2002, une décision de la Cour fédérale a interrompu le projet, faute d'études d'impact environnemental appropriées et préalables aux travaux d'intervention sur le fleuve.

Récemment, il y a une avancée dans la mise en œuvre du HPP grâce à l'octroi individuel et non concerté de licences aux ports qui seront installés sur le fleuve Paraguay. Ainsi, en avril 2020, le Secrétariat d'État à l'environnement (SEMA/MT) a délivré le permis d'opération du port fluvial de Cáceres. Le terminal portuaire de Paratudal et l'unité portuaire de Barranco Vermelho, à leur tour, sont en voie d'obtention d'une licence auprès du SEMA/MT.

Le gouvernement de l'État du Mato Grosso affirme qu'il n'octroie pas de licences pour le projet de voie navigable lui-même. Toutefois, même si les terminaux portuaires sont autorisés individuellement, il est évident que l'exploitation de tous ces ports ensemble favorisera éventuellement la mise en œuvre du projet HPP. Or, tout d'abord, l'octroi de licences à la HPP devrait être effectué en tenant compte des impacts



cumulatifs et synergiques de tous les ports de transport de marchandises, à la suite des résolutions émises par le Conseil national de l'environnement (CONAMA) et de consultations menées avec les PCT directement et indirectement touchés par l'entreprise.

En septembre 2020, le gouvernement du Mato Grosso a annoncé la tenue d'une audience publique virtuelle en date du 29 octobre 2020 sur l'octroi de licences pour la construction du terminal portuaire de Paratudal. Le Réseau des communautés traditionnelles Pantaneira a choisi de ne pas participer à cette audience, afin de ne pas courir le risque d'être considéré·e·s comme consentant·e·s, comme cela s'est déjà produit dans d'autres affaires impliquant des PCT à divers endroits au Brésil.

Il est important de souligner que la HPP, ainsi que d'autres travaux en cours, peuvent avoir de graves répercussions socioenvironnementales sur environ quatre-vingt communautés tradition-

nelles Pantaneira et plus de cent autres groupes ethniques, tels que les peuples autochtones, les Quilombolas et les pêcheurs. Aucune communauté et aucun peuple n'a été consulté de façon adéquate en tant que collectivité, à quelque étape que ce soit du processus d'octroi de licences pour le projet. L'ensemble du contexte signalé constitue une violation du DCCLPI et par conséquent ne respecte pas les cadres juridiques internationaux et nationaux, plaçant ces groupes ethniques dans l'invisibilité et la vulnérabilité sociale, physique, environnementale et culturelle.

## Conclusion

Les communautés et les peuples traditionnels ont acquis une reconnaissance officielle de leurs droits collectifs. Toutefois, ils continuent de demander l'application efficace de ces droits. Au cours des dernières années, en particulier depuis l'élection du gouvernement fédéral actuel, les revers juridiques et politiques ont dégradé la vie quoti-

dienne, les terres, les territoires et l'environnement des PCT. Ainsi, les données ont indiqué l'aggravation des conflits socioenvironnementaux et des actions de violence contre les peuples et les communautés et leur environnement comme en témoignent les incendies criminels qui ont déjà touché près d'un tiers de la région du Pantanal.

Dans ce scénario, les mégaprojets d'extraction, d'infrastructure et de « développement » envahissent les territoires traditionnels, sans le respect du DCCLPI et sans les processus appropriés d'octroi de licences environnementales. La mise en œuvre de la HPP par le gouvernement lui-même dans la région du Pantanal touche particulièrement les communautés traditionnelles Pantaneira. La propagation du virus de la COVID-19 sur les territoires et la poursuite des opérations de ces mégaprojets en pleine pandémie contraste avec la primauté du DCCLPI et des études d'impact environnemental, ce qui aggrave davantage la situation.

## Notes

1 Comme la Constitution fédérale de 1988, le décret 6 040/2007, qui a établi la Politique nationale de développement durable pour les peuples et les communautés traditionnels, et le décret 8 750/2016, qui établit le Conseil national des peuples et communautés traditionnels (CNPCT), et les traités internationaux, tels que la Convention n° 169 sur les peuples autochtones et tribaux de l'Organisation internationale du travail.

2 Les *Quilombolas* sont des groupes ethno-raciaux descendants de peuples africains qui possèdent des identités collectives et des territorialités spécifiques. Le concept de « quilombos » a été redéfini ces dernières années au Brésil. Danilo Serejo, Maître en Sciences politiques (UEMA) et quilombola du Territoire d'Alcântara (Maranhão), réfléchit sur la façon dont les quilombos étaient initialement perçus comme étant des communautés formées par descendant·e·s des Africain·e·s amené·e·s en esclavage et fugitifs des plantations. Des études historiques, anthropologiques et juridiques indiquent que la formation des quilombos et l'organisation actuelle des communautés quilombolas expriment différentes réalités de résistance et d'existences collectives qui ne se limitent pas à un passé esclavagiste ou à des cultures et traditions figées dans le temps. Une meilleure compréhension de qui sont les quilombos et les communautés quilombolas exigerait un approfondissement au-delà des limites de cet article. Voir : Boyer, Véronique (2010). « Qu'est devenu aujourd'hui le Quilombo ? De la catégorie coloniale au concept anthropologique », *Journal de la Société des américanistes*, no. 96-2, p. 229-251. Serejo, Danilo (2012). *O Direito Constitucional à Terra das Comunidades Remanescentes de Quilombo : O caso da*

*Base Espacial de Alcântara*, mémoire. Universidade Federal de Goiás. Almeida, Alfredo Wagner Berno de (2011). « Quilombos : sematologia face a novas identidades », dans Almeida, Alfredo Wagner Berno de (dir.), *Quilombos e Novas Etnias* (p. 34 à 46). São Luís : SMDDH/CCN.

3 On estime que les peuples et les communautés traditionnels, considérés dans leur diversité, habitent une zone équivalente à 1/4 du territoire national et équivalent à une population d'environ 25 millions de personnes. Voir : Almeida, Alfredo Wagner Berno de (2004). « Terras tradicionalmente ocupadas : processos de territorialização e movimentos », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 6, no. 1, p. 9.

4 Joca, Priscylla (2020). « Politique du FPIC au Brésil ». NY, États-Unis : Columbia Center on Sustainable Investment, Faculté de droit de Columbia, L'Institut de la Terre, Université Columbia.

5 Cimi (2020). *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil : Dados de 2019*, en ligne : <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. CNDH (2018). *Povos Livres, territórios em Luta - Relatório Sobre os Direitos Dos Povos E Comunidades Tradicionais*, décembre, en ligne : <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2018/RELATRIOSOBREOSDIREITOSDOSPOVOSECOMUNIDADESTRADICIONAISv2.pdf>

6 L'APIB. « Indigenous Emergency », en ligne : [https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados\\_covid19/](https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/) (page consultée en octobre 2020).

7 Carvalho, Igor (2020). « Taxa de letalidade por coronavírus entre quilombolas é dobro da média nacional », *Brasil de Fato*, 17 juin, en ligne : <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/17/taxa-de-letalidade-por-coronavirus-entre-quilombolas-e-o-dobro-da-media-nacional>

8 Centre de communication UFMG (2020). « Indígenas, quilombolas e ciganos são mais vulneráveis ao coronavírus », 18 mai, en ligne : <https://www.medicina.ufmg.br/indigenas-quilombolas-e-ciganos-sao-mais-vulneraveis-ao-coronavirus/>

9 Bronze, Giovanna (2020). « Pantanal : início de outubro tem 772 % mais queimadas do que mesmo período de 2019 », *CNN Brasil*, 8 octobre, en ligne : <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/10/08/pantanal-1-semana-de-outubro-tem-772-mais-queimadas-do-que-mesmo-mes-em-2019>

10 Futuro com Floresta (2020). « A chuva vai apagar o fogo, mas não a destruição », diz Claudia Sala de Pinho, representante das comunidades tradicionais Pantaneiras », 20 septembre, en ligne : [https://futurocomfloresta.org/2020/09/21/a-chuva-vai-apagar-o-fogo-mas-nao-a-destruicao-diz-claudia-de-pinho-representante-das-comunidades-tradicionais-pantaneiras/?fbclid=IwAR2lXHvOhrNUjvu7Fw58ycg5EJ5cGrGlm5t9RZ2O7DRvt9mYpog\\_fhTelo](https://futurocomfloresta.org/2020/09/21/a-chuva-vai-apagar-o-fogo-mas-nao-a-destruicao-diz-claudia-de-pinho-representante-das-comunidades-tradicionais-pantaneiras/?fbclid=IwAR2lXHvOhrNUjvu7Fw58ycg5EJ5cGrGlm5t9RZ2O7DRvt9mYpog_fhTelo)

11 Garzón, Biviany Rojas et Luis Donis Benxi (2020). « Consulta Virtual. Longe de ser Consulta », *Instituto Socioambiental*, 8 septembre, en ligne : <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/consulta-virtual-longe-de-ser-consulta>