IV SEMANA DE ESTUDOS AMAZÔNICOS

BIOTECNOLOGIA E POPULAÇÕES TRADICIONAIS, MINERAÇÃO, HIDRELÉTRICAS E TERRAS INDÍGENAS

B616
Biotecnologia e populações tradicionais, mineração, hidrelétricas e terras indígenas [Recurso eletrônico on-line] organização IV Semana de Estudos Amazônicos – Belo Horizonte;

Coordenadores: José Claudio Junqueira Ribeiro, Bruno Torquato de Oliveira Naves e Marcelo Kokke Gomes – Belo Horizonte, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-885-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: SEMEA

1. Biotecnologia. 2. Populações tradicionais. 3. Amazônia. 4. Terras indígenas. 5. Mineração. 6. Hidrelétricas. I. IV Semana de Estudos Amazônicos (1:2019 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

Dom Helder
ESCOLA DE DIREITO

OLMA
Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida

JESUÍTAS BRASIL

IV SEMANA DE ESTUDOS AMAZÔNICOS

BIOTECNOLOGIA E POPULAÇÕES TRADICIONAIS, MINERAÇÃO, HIDRELÉTRICAS E TERRAS INDÍGENAS

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos os trabalhos científicos incluídos nesta publicação. Eles foram apresentados durante a programação da IV Semana de Estudos Amazônicos – SEMEA, nos dias 29, 30 e 31 de outubro e 1º de novembro de 2019, em Belo Horizonte/MG.

A SEMEA nasce em 2016, por iniciativa da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e ganha abrangência nacional com o concomitante nascimento do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida (Olma) e o apoio da Rede Eclesial Pan-Amazônica (Repam – Brasil). A primeira edição do evento ocorreu em outubro de 2016 com intenso sucesso, garantindo a participação efetiva de povos indígenas e ribeirinhos do Alto Solimões, religiosos e leigos que vivem e trabalham na Amazônia, representantes da cooperação internacional, pesquisadores do Amazonas e de Pernambuco, representantes da sociedade civil de Recife e de organismos públicos estaduais, como a Defensoria Pública, Secretaria de Meio Ambiente de Pernambuco etc. A segunda edição do evento, em 2017, ocorreu na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), sob a organização local do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente (Nima), ampliando o número de representantes das culturas amazônicas, organismos de apoio e acadêmicos vinculados à temática, garantindo ainda maior visibilidade e importância ao evento. Em 2018, a 3ª SEMEA foi realizada na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), no Rio Grande do Sul, entre os dias 16 e 19 de outubro. Mais uma vez, o número de representantes das populações tradicionais cresceu, possibilitando aprofundar o debate com acadêmicos de diferentes regiões do país a respeito dos principais desafios por que passa a Amazônia e seus povos no atual contexto nacional.

A 4ª SEMEA, em 2019, foi uma realização conjunta da Dom Helder Escola de Direito, Faculdade dos Jesuítas (Faje) e do Centro Loyola, com atividades também no Colégio Loyola. A programação contou com a participação de representantes de povos tradicionais da Amazônia, gestores públicos e pesquisadores, que buscaram promover o intercâmbio de saberes e dar visibilidade aos desafios amazônicos em todo o contexto nacional.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores, oriundos de diferentes Estados da Federação, puderam interagir em torno de

questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central de cada grupo. Foram debatidos os desafios enfrentados pelos povos amazônicos para a preservação da região e discutidas propostas e saídas para a resolução dos problemas apresentados.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversas Instituições de Ensino Superior acerca da temática "Biotecnologia, populações tradicionais, mineração, hidrelétricas e terras indígenas". Os trabalhos foram rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares no sistema eletrônico desenvolvido pelo CONPEDI. Desta forma, estão inseridos no universo das pesquisas do evento ora publicadas, que guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

O conflito de interesses nos processos administrativos ambientais na região da amazônia: regulação da atividade econômica, foi o tema desenvolvido por Leandro José Ferreira e Magno Federici Gomes. No artigo, os autores analisam o conflito de interesses no âmbito dos processos administrativos ambientais, especialmente aqueles desenvolvidos na Amazônia, onde os conflitos econômicos e ambientais entabulam a manifestação de várias pretensões litigantes, apresentando uma sugestão de resolução dos conflitos pela catalogação do postulado normativo do meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida.

Ana Luíza Dionísio Mota Lacerda e Émilien Vilas Boas Reis discorrem sobre a extração de recursos minerais em terras indígenas: aspectos legais, desafios e perspectivas. A proposta do artigo é efetuar uma abordagem jurídica relacionada com a atividade minerária em terras indígenas e analisar a viabilidade de sua implementação. Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é possível perceber que a exploração dos recursos minerais em terras indígenas envolve aspectos econômicos, valores sociais e ambientais que estão relacionados com a noção de desenvolvimento sustentável.

A demarcação de terras indígenas amazônicas: uma análise da lógica estatal da expulsão interna e externa a partir da obra de Saskia Sassen foi o tema desenvolvido por Camila Martins de Oliveira e Ana Virgínia Gabrich Fonseca Freire Ramos. No artigo, as autoras questionam se a demarcação de terras indígenas pode ser considerada uma nova forma de expulsão. A partir do questionamento, são explicados fatores como o surgimento do Estado Liberal, tendo como base a teoria contratualista de John Locke, como o modelo liberal se transforma em neoliberalismo e quais as consequências práticas dessa mudança. As novas lógicas de expulsão são apresentadas a partir da teoria defendida por Saskia Sassen, por meio de um link entre elas, o capitalismo e o neoliberalismo.

Por fim, a avaliação de impacto ambiental para atividades de mineração: análise comparativa entre as normativas copam 74/2004 e 217/2017 é tema do trabalho desenvolvido por José Cláudio Junqueira Ribeiro e Caroline Salgado Magalhães. No artigo, os autores abordam que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que avalia as consequências ambientais de uma atividade antes de ser realizada. As atividades potencialmente poluidoras como a mineração, devem se submeter à AIA dentro do seu processo de licenciamento e atestar a sua viabilidade ambiental. Minas Gerais que concentra a maior produção mineral do país, publicou em 2017 a DN COPAM 2017/2017, modificando os critérios para o licenciamento no Estado. Assim, o cerne do artigo é apresentar a análise dessa mudança, com o objetivo de indicar se as mudanças acarretaram maior flexibilidade ou restrição para a exploração minerária no Estado.

Agradecemos a(à) todos(as) os(as) pesquisadores(as) pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS EM TERRAS INDÍGENAS: ASPECTOS LEGAIS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.

EXTRACTION OF MINERAL RESOURCES IN INDIGENOUS LANDS: LEGAL ASPECTS, CHALLENGES AND PERSPCTIVES.

Ana Luíza Dionisio Mota Lacerda
Émilien Vilas Boas Reis

Resumo

A proposta do presente artigo consiste em efetuar uma abordagem jurídica relacionada com a atividade minerária em terras indígenas e analisar a viabilidade de sua implementação. Através da análise do artigo 231 da Constituição Federal, para que ocorra a exploração mineral nestas áreas, é necessário que o Congresso Nacional autorize e que as comunidades afetadas sejam ouvidas, sendo-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra. Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é possível perceber que a exploração dos recursos minerais em terras indígenas envolve aspectos econômicos, valores sociais e ambientais que estão relacionados com a noção de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Mineração, Terras indígenas, Impacto ambiental, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is take a approach related to mining activity in indigenous lands and to analyze the feasibility implementation. Through the analysis article 231 the Constitution, in order for the mineral exploration to occur in these areas, it is necessary that the National Congress authorizes and that the affected communities be heard, and they are assured of participation in the mining results. From the perspective of sustainable development, it is possible to realize the exploitation of mineral resources in indigenous lands involves economic aspects, and environmental values that are related to the notion of sustainable development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Minning, Indigenous lands, Environmental impact, Sustainability

1 INTRODUÇÃO

A mineração pode ser considerada como uma das principais atividades que movimentam a economia brasileira, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) é possível perceber que a mineração, além de servir de base para outros tipos de atividades industriais é responsável por 4% do Produto Interno Bruto (PIB), contribui em torno de 25% com o saldo comercial brasileiro e gera em torno de 180 mil empregos diretos anualmente.

Neste contexto, cada espécie de atividade minerária apresenta determinadas condições de exploração, consequentemente os impactos ambientais ocasionados por cada uma destas práticas também variam. É inegável que todas as espécies de mineração proporcionam alterações ambientais e sociais em alta escala, em função disso a mineração atualmente é considerada uma atividade de significativo impacto social e ambiental.

Conforme os dados mencionados acima a essencialidade do exercício da atividade minerária é inquestionável para o crescimento econômico brasileiro. Todavia, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também é assegurado constitucionalmente, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. O alto impacto desta atividade sobre o meio ambiente deve ser analisado com cautela, especialmente em casos onde reservas indígenas possam ser afetadas, como ocorre na região Norte do Brasil.

Segundo dados disponibilizados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), atualmente existem 462 terras indígenas regularizadas, representando cerca de 12,2% do território nacional localizadas em todos os biomas, com uma concentração especial na área abrangida pela Amazônia Legal.

A partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico para as populações indígenas, surgiu a necessidade de assegurar aos índios forma de viver de acordo com suas tradições, usos, costumes e organização. Desta maneira, surgiu para o Poder Público a obrigação de criar políticas públicas destinadas aos índios.

Considerando que a exploração de recursos naturais em terras indígenas está prevista expressamente na Constituição, esta deve ser regulamentada de maneira a assegurar a preservação ambiental, entretanto, os direitos indígenas também deverão ser amplamente protegidos. Uma das questões mais polêmicas que envolvem os povos indígenas é justamente a conciliação entre os interesses ambientais, sociais e econômicos.

Passaram-se trinta anos após a promulgação da Constituição e até o presente momento essa questão não foi devidamente regulamentada pelo Congresso Nacional, inexistindo lei que estabeleça e regulamente as condições específicas para a prática de atividades minerárias em terras indígenas. Em função desta demora, a proliferação da mineração informal nestas áreas avança a cada dia, propiciando elevados impactos ambientais e sociais.

A utilização de recursos minerais é essencial para o desenvolvimento econômico e para o bem-estar da sociedade moderna, entretanto a sua exploração de maneira ilegal avança constantemente. A proposta do presente artigo consiste na busca de opções para solucionar os conflitos existentes entre a exploração dos recursos minerais e a garantia dos direitos territoriais, sociais e culturais dos povos indígenas, conforme previsão constitucional.

2 ASPECTOS LEGAIS DA ATIVIDADE MINERÁRIA BRASILEIRA

A atividade minerária brasileira tem o seu exercício e a sua prática basicamente disciplinada pela Constituição Federal, pelo Estatuto do Índio e pelo Código de Mineração de 1967, este antecessor da Constituição pode ser aplicado desde que não contrarie os dispositivos constitucionais. O artigo 225, §2º da Constituição estabelece:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> §2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Os recursos minerais são considerados produtos estratégicos e de base para o desenvolvimento nacional, em razão disto, o artigo 176 da Constituição Federal elenca as premissas consideradas básicas para a exploração de recursos minerais no Brasil, vejamos:

> Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.
>
> §1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na

> forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteiras ou terras indígenas.
>
> §2º É assegurada a participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.
>
> §3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ao parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.
>
> §4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida. (BRASIL, 1988)

As premissas acima elencadas permitem à União determinar, conforme os seus critérios, quais serão as reservas que poderão ser exploradas e quais os métodos serão mais adequados para efetuar tal exploração, levando em consideração o interesse econômico, mas, também os impactos ambientais e sociais ocasionados pela exploração dos recursos minerais.

O órgão responsável pela gestão da atividade de exploração mineral e dos recursos minerais brasileiros é a Agência Nacional de Mineração (ANM), com a função de analisar os processos de autorização de pesquisa e concessão de lavra.

As análises dos processos de concessão são altamente lentas e burocráticas, o que não coincide com a realidade social das áreas, com isso, a finalidade a qual se destina não é alcançada, conforme demonstrado a seguir:

> Não raras as vezes os processos de autorização de pesquisa ou concessão de lavra são realizados totalmente à revelia da realidade local, não havendo qualquer tipo de interação entre a política minerária que estipula onde e quando serão exploradas as jazidas e as demais políticas "setoriais", como a ambiental, a habitacional, a sanitária, etc. (CURI, 2005)

A Carta Constitucional, mais precisamente em seu capítulo VIII, dispõe e especifica os direitos indígenas abordando pontos como: organização social, costumes, crenças, línguas e tradições. O artigo 231 prevê, ainda, que a União é competente para demarcar, proteger, fiscalizar e fazer respeitar terras indígenas, uma vez que estas também são consideradas bens da União.

O artigo 231 da Constituição Federal, prevê, ainda que as terras ocupadas pelos povos indígenas são destinadas a sua posse em caráter permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos ali existentes. Vale ressaltar, que de maneira geral, a propriedade dos recursos minerais também é de posse da União, seja a terra indígena ou não, a sua exploração só poderá ser feita mediante a autorização do governo federal.

O parágrafo 3º do referido artigo aborda de maneira específica da possibilidade de aproveitamento econômico dos recursos minerais conforme se transcreve a seguir:

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo a União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
>
> §3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Conforme é possível perceber, através da análise do parágrafo terceiro, para que legalmente seja efetivada a exploração dos recursos minerais em terras indígenas, além da aprovação por meio de legislação específica, é necessário que a prática da atividade minerária seja autorizada pelo Congresso Nacional, após consulta da comunidade local, que possui o direito resguardado à participação perante os resultados alcançados por meio do exercício da atividade econômica:

> Adentrando-se o cenário legal de proteção das terras indígenas, verifica-se que o sistema de proteção da terra é marcado pela ideia de que tal espaço possui atributos ambientais que o diferenciam dos demais espaços ambientais instituídos legalmente (reserva legal florestal, áreas de preservação permanente e unidades de conservação da natureza). Isso é confirmado pelo regime jurídico peculiar atribuído às terras indígenas pela CR/88, que, em seu artigo 231, considera-as como suporte da organização social e da identidade cultural dos índios. A ocupação dessas terras, denominada "tradicional" não está ligada apenas a condições de ordem temporal e cronológica (BRITO; BARBOSA, 2015, p.102)

Portanto, após a Constituição Federal de 1988, toda e qualquer atividade minerária que venha a ser desenvolvida nessas áreas é considerada irregular, visto que, até hoje não existe lei que especifique e regulamente este tema.

A Constituição Brasileira, fortemente influenciada pelos movimentos ambientais ocorridos anteriores ao ano de 1988, criou em seu texto constitucional, o capítulo VI, do título VIII, que, aborda respectivamente, do Meio Ambiente e da Ordem Social, com dispositivos para evitar danos ambientais e recuperar as áreas degradadas por atividades altamente impactantes, como, por exemplo, a mineração.

Inúmeros princípios ambientais foram elencados no referido capítulo, de modo que o Brasil se destacou perante a comunidade internacional, a partir do momento em que fez nascer uma legislação moderna no tocante ao tema preservação ambiental.

Baseados nos princípios ambientais previstos constitucionalmente nasceram ao longo do tempo os princípios do Direito Minerário, com a intenção de orientar o exercício de qualquer atividade que envolva a exploração de recursos minerários em âmbito nacional.

Com relação ao Direito Minerário, Hermann (2000), elenca alguns princípios considerados essenciais, são eles: Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado; Princípio da Destinação do Bem Mineral ao Uso Geral; Princípio da Função Social e Ecológica da Propriedade Mineira; Princípio da Reabilitação da Área Degrada e Princípio do Conteúdo Ético.

O primeiro princípio consiste, na necessidade de sacrificar interesses individuais em prol da coletividade. O recurso mineral é considerado bem de interesse em público o que automaticamente condiciona a autorização da utilização dos lucros obtidos com seu aproveitamento em prol dos interesses coletivos.

O Princípio da Destinação do Bem Mineral ao Uso Geral está intimamente ligado ao princípio mencionado anteriormente, uma vez que, determina que o bem mineral deverá ser aproveitado economicamente para atender os interesses da coletividade.

O Princípio da Função Social e Ecológica da Propriedade Mineira estipula que toda propriedade, seja ela particular ou não, deve atender os interesses sociais com a intenção de alcançar o bem comum.

É por meio da aplicação destes princípios e também amparado pelo artigo 42 do Código de Mineração que nasce o poder discricionário do Estado em poder efetuar a recusa da outorga de títulos minerários se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial. É interessante frisar, que, a Administração Pública poderá rever os seus atos e ainda que o título tenha sido concedido, este poderá ser revogado a qualquer momento.

O Princípio da reabilitação da Área Degradada está associado com a previsão expressa na Constituição em seu artigo 225, de que todos tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pra uma qualidade de vida sadia. Nestes termos, todo aquele que danificar o meio ambiente está obrigado a reparar.

Por fim, o Princípio do Conteúdo Ético, consiste na obrigação do minerador em fazer com que a jazida seja aproveitada da melhor maneira possível na intenção de prolongar a sua vida útil, já que os recursos minerais ali existentes não são renováveis. A principal função deste princípio é evitar o desperdício de recursos minerais para que sejam atendidas as necessidades das gerações presentes e futuras.

Existem ainda, princípios do Direito Ambiental que devem ser aplicados durante o exercício da atividade mineira, Curi (2005), destaca alguns deles como: Princípio de Precaução, Princípio do Desenvolvimento Sustentável e o Princípio do Poluidor Pagador.

A intenção do Princípio da Precaução é a de prevenir o perigo, ainda que abstrato ou potencial. Assim, qualquer possibilidade de dano ambiental decorrente da prática da atividade deverá ser avaliada e as respectivas medidas de proteção e/ou recuperação adotadas, antes mesmo do início da exploração mineral.

O princípio do Desenvolvimento Sustentável consiste em evitar o crescimento desenfreado e prejudicial, na intenção de harmonizar as relações entre economia e meio ambiente, minimizando assim, os impactos ocasionados pela prática da mineração, evitando prejuízos maiores ao meio ambiente e resguardando os direitos das futuras gerações no que diz respeito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Princípio do Poluidor Pagador, relacionado diretamente com o Princípio da Recuperação da Área degradada, impõe ao agente a obrigação de recuperar a área degradada pela atividade mineira, inclusive após a finalização do empreendimento.

Estes princípios constitucionais, uma vez estabelecidos, devem ser obrigatoriamente observados em todas as hipóteses de exploração dos recursos minerais. Vale destacar, que qualquer eventual legislação destinada a regulamentar a atividade mineira em áreas indígenas deverá estar coerente com os valores elencados nestes princípios, sob pena de não ser considerada compatível com o atual ordenamento jurídico.

Com base nesta linha de raciocínio e associando a Teoria do Ordenamento Jurídico proposta por Bobbio (1994), é possível afirmar que ainda que exista determinada norma jurídica no plano da validade, ou seja, elaborada por padrões estabelecidos previamente, se a regras nela contidas forem ao desencontro de princípios constitucionais a mesma não será admitida perante o plano da eficácia e não ingressará no ordenamento jurídico, ou seja, será tratada como norma válida, mas, ineficaz, portanto não poderá ser aplicada.

3 BREVE HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA EM TERRAS INDÍGENAS

Conforme já demonstrado anteriormente, a explorações de recursos minerais em terras indígenas encontra previsão legal no artigo 231 §3º da Constituição Federal, o qual estabelece que a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas por meio de autorização do Congresso Nacional, oitiva das comunidades afetadas,

ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Segundo o entendimento de Curi (2005) as atividades relacionadas à mineração devem sempre prever os riscos e proteção dos impactos ambientais. Para isso, faz-se necessário a realização do monitoramento e a recuperação das áreas degradadas, de maneira contínua e progressiva, compartilhando os benefícios econômicos com a coletividade, especialmente com as comunidades locais, elabora o planeamento do uso futuro da área degradada, após o encerramento da atividade e criar estratégias de integração do projeto mineiro com o desenvolvimento das comunidades locais e vizinhas.

No caso da exploração de recursos minerais em terras indígenas, é necessário destacar que as comunidades afetadas diretamente possuem tratamento diferenciado pela Constituição.

Dessa maneira, os interesses indígenas são de responsabilidade do Estado, em virtude disso, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) consiste no órgão indigenista oficial do Estado Brasileiro, com a missão de organizar e executar as políticas indigenistas do Governo Federal, visando proteger e promover os direitos dos povos indígenas.

Entre as atribuições da FUNAI também estão: identificar, demarcar, delimitar e registrar as terras ocupadas pelas nações indígenas, criando políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável dos povos indígenas e consequentemente alcançando a redução de possíveis impactos ambientais promovidos pela atuação de agentes externos nessas terras, como é o caso da mineração.

No tocante à capacidade civil dos índios, o Código Civil Brasileiro (Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002), prevê em seu artigo 4º, parágrafo único o seguinte:

> Art. 4. São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer:
>
> Parágrafo único: a capacidade dos indígenas será regulamentada por legislação especial.

Entretanto, como é possível perceber até o presente momento não foi criada a regulamentação própria para este tema. Os índios ainda não possuem o reconhecimento de serem detentores do direito à capacidade plena, portanto são tutelados pelo Estado, que é o responsável pela defesa de seus interesses.

Está em trâmite no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 2.057/91, que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, o referido projeto prevê a extinção da tutela

indígena, de maneira que os índios seriam dotados de plena capacidade para os exercícios dos atos relacionados à vida civil, não seriam assim mais tutelados FUNAI e passariam a ser representados pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público.

A referida proposta visa manter a obrigação do Estado de prestar assistência aos índios nas áreas de saúde e educação, estabelecendo uma série de novos direitos que não contemplam o atual Estatuto do Índio. O projeto de lei, garante ao índio o direito autoral, a proteção ao conhecimento tradicional, representação conforme os usos e costumes, participação em todas as instâncias oficiais de debates das questões indígenas, proteção aos recursos naturais entre outras.

No tocante as questões de natureza penal, o projeto reconhece novos crimes cometidos contra os índios, como, o uso indevido dos seus conhecimentos tradicionais. Já em relação aos crimes praticados pelos índios a proposta permanece com o disposto no atual Estatuto do Índio, ou seja, o índio só poderá ser condenado se ficar provado que ele tinha consciência e entendimento do ato que praticou.

A referida proposta regulamenta o poder de polícia exercido pela FUNAI para a proteção das terras e dos direitos dos índios, exercício que nunca foi regulamentado desde a sua criação, o que deixa o órgão a mercê do IBAMA e da Polícia Federal, os quais, por si só já possuem diversas outras atribuições.

Por estas razões é que o Estatuto do Índio atual pode ser considerado uma norma obsoleta e em confronto com os preceitos constitucionais da Constituição de 1988, uma vez que, nos termos do Estatuto os índios são tratados de maneira inadequada.

Independentemente dos motivos históricos que ocorreram para o surgimento do Estatuto do Índio, que tutela os índios brasileiros, tratando estes como cidadãos incapazes de decidirem seu próprio destino, é interessante que a estes seja concedida a cidadania de maneira plena, principalmente no momento atual, em que o Poder Legislativo discute a regulamentação da atividade minerária em terras indígenas, uma vez que sua manifestação de vontade é condição essencial para o exercício de tal atividade.

A partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu os direitos de terceira geração (difusos e coletivos), as maiorias étnicas passaram a fazer valer os seus direitos, portanto não existem razões para os indígenas brasileiros serem tratados como cidadãos que necessitam de representatividade para a prática de atos da vida civil.

4 A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES QUE EXPLORAM A MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

A ONU instaurou a Comissão de Brundtland no ano de 1983, liderada pela médica Gro Harlem Brundtland mestre em saúde pública. A visão de Brundtland além da medicina, ela ultrapassava a barreira do universo médico para tratar os assuntos de natureza ambiental e de desenvolvimento humano. Em função disso, em abril de 1987 a referida comissão publicou um relatório inovador intitulado de "Nosso Futuro Comum" que trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. Segue trecho do referido relatório:

> Os sistemas sociais e econômicos diferem muito de país para país. Cada nação terá que avaliar as implicações concretas de suas políticas. Mas, apesar dessas diferenças, o desenvolvimento sustentável deve ser encarado como um objetivo de todo o mundo. (COMISSÃO DE BRUNDTLAND, 1987)

Desta maneira, a prática da mineração estabelecida legalmente, preservando o meio ambiente e compartilhando os benefícios econômicos com as comunidades indígenas, como por exemplo, a formação de mão de obra especializada, pode proporcionar a sustentabilidade dos povos nativos, trazendo-lhes inclusive, vantagens econômicas, sem destruir os seus valores culturais, já que em determinados casos, a exploração dos recursos minerais existentes em suas terras é indispensável para o desenvolvimento econômico dos países em que se localizam.

O principal desafio consiste em conciliar os interesses de ordem econômica à proteção social e ambiental das comunidades indígenas, que sofrerá diretamente os reflexos ocasionados pela exploração mineral e enfrentará fortes mudanças em seus hábitos de vida. As relações estabelecidas entre as grandes mineradoras e as comunidades locais estão sendo constantemente observadas e estudadas de acordo com as políticas de responsabilidade social. Portanto, diversos regimes desenvolveram estatutos e normas regulamentadoras para incentivar à participação da comunidade indígena na tomada de importantes decisões relacionadas com a prática da atividade minerária em suas terras.

Com a intenção de buscar soluções para os conflitos existentes entre os índios e as grandes mineradoras, é importante analisar a proposta de países como o Canadá, que desenvolveu políticas internas que proporcionam resultados satisfatórios para o setor, acarretando no diálogo entre os envolvidos e conciliando interesses de públicos distintos envolvidos na atividade minerária.

Na América do Norte, as empresas mineradoras estabeleceram relacionamentos satisfatórios com as comunidades indígenas locais, proporcionando o desenvolvimento

econômico e a geração de empregos nas regiões. Em países considerados em desenvolvimento como a África do Sul, verifica-se que a participação da comunidade local na atividade de mineração é pouco relevante, conforme será demonstrado a seguir.

A experiência no Canadá está baseada, principalmente, no diálogo entre profissionais especializados em buscar depósitos minerais, companhias mineradoras e comunidades aborígenes. Essa relação vem sendo positivamente reconhecida perante os estudiosos do tema:

> A experiência canadense é a mais expressiva entre as iniciativas nacionais de suporte aos povos indígenas implementadas por nações de vocação mineira. Nos últimos dez anos, ocorreram avanços marcantes nas políticas públicas praticadas, assim como na consolidação do arcabouço legal que rege a interface da sociedade canadense com os inúmeros povos indígenas que habitam as diferentes províncias. (SILVA, 2005).

No que diz respeito à indústria canadense de mineração, os acordos mais relevantes estão acontecendo na região Norte, onde estão concentradas as áreas de grande potencial mineral. Entre as disposições, esses acordos colocam fim a capítulos relacionados com benefícios dos projetos (Impact and Benefits Agreements – IBA) nos quais são estabelecidas cláusulas relacionadas com a geração de emprego, treinamento, educação, pagamento de royalties e diversificação da base econômica (SILVA, 2005).

Entre os itens contidos nos diversos acordos existentes, são nítidos em nível de cláusulas contratuais, itens como: contratação de mão de obra com o estabelecimento de metas, concessão de bolsas de estudos, aquisição de bens e serviços em prol da comunidade, desenvolvimento de negócios e oportunidades, pagamentos de natureza compensatória e participação nos resultados em espécie, participação societária, sob a forma de royalties e de investimento de interesse comunitário e proteção ao meio ambiente (SILVA, 2005).

As relações entre as partes envolvidas acontecem da seguinte forma (MINÉRIOS E MINERALES, 2007): primeiramente as companhias mineradoras são responsáveis pela apresentação do projeto, sua localização e os critérios que serão utilizados para a distribuição do trabalho. Posteriormente, as comunidades têm a oportunidade de questionar e debater os seus interesses e contribuir com o seu vasto conhecimento sobre a região, podendo indicar os locais que serão explorados e/ou evitados. A comunidade afetada diretamente também poderá contribuir com outras necessidades da empresa, que talvez possa necessitar de alimentos ou empregados para contribuir com a atividade de exploração mineral. O fornecimento de mão de obra implica diretamente no investimento por parte da empresa em capacitar integrantes da comunidade.

A empresa Talisman Consulting desenvolveu vários projetos de prospecção geológica no Canadá (MINÉRIOS E MINERALES, 2007) e ressalta em seus projetos a

importância existente na manutenção da relação entre as mineradoras e os chefes das comunidades locais antes mesmo dos inícios das atividades, em sinal de respeito. A referida empresa incentiva o envolvimento das comunidades, recorrendo a estas para contratação de trabalhadores e fornecimento de alimentos, proporcionando assim, benefícios de natureza econômica para todas as partes envolvidas.

No Canadá, foi desenvolvido o projeto de níquel de Voysey's Bay. Esse projeto consiste em um depósito de metal, que proporcionou benefícios significativos para as comunidades indígenas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento social e econômico. A maioria das empresas locais pertence a membros da nação Innu e à associação indígena LIA, que fornecem 81% das compras locais do empreendimento, ao valor de 500 milhões de dólares, além de ocuparem 50% dos empregos permanentes na operação do complexo minério-metalúrgico (MINÉRIOS E MINERALES, 2007).

Nos Estados Unidos a mineração demonstrou grande capacidade de articulação dos interesses das comunidades indígenas de estados como Colorado, Novo México, Arizona e Alasca. Atualmente, os acordos vigentes de uma forma geral, são considerados antigos, e, embora tenham participação direta com as comunidades locais à semelhança da experiência canadense e tiveram a compensação financeira com maior referencial. Sendo assim, não incorporam as dimensões ambientais e de sustentabilidade conforme as melhores práticas que passaram a ser exigidas ao longo dos últimos anos (SILVA, 2005).

Assim, aderindo à política semelhante à canadense, nos Estados Unidos, as tribos indígenas perderam praticamente tudo ao longo da história do país, as comunidades remanescentes participaram do lucro da exploração do petróleo nas suas terras, atividade esta que ficou em segundo plano levando em consideração o sucesso dos grupos indígenas que obtiveram licenças exclusivas para explorar cassinos e suas propriedades.

5 TERRAS INDÍGENAS BRASILEIRAS NA MIRA DA MINERAÇÃO

Conforme mencionado anteriormente, a atividade de exploração mineral em terras indígenas está prevista na Constituição da República de 1988, entretanto a prática da atividade nestes territórios nunca foi devidamente regulamentada e é alvo de discussão no Congresso Nacional há décadas.

O atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro já demonstrou que é bastante favorável à prática da mineração nestas áreas. O governo federal, inclusive já finalizou a minuta de um projeto de lei que regulamenta a mineração em terras indígenas (O GLOBO). De acordo com

o Ministério de Minas e Energia, o projeto prevê que os povos indígenas terão poder suficiente para vetar a prática da exploração em suas terras e receberão royalties sobre o que for extraído.

O projeto de lei elaborado pelo atual governo brasileiro ainda está em processo de definição de qual será o critério de compensação oferecido para as tribos indígenas que tiverem os seus territórios explorados. A tendência é de que o governo fixe royalties sobre a participação e exploração nos lucros obtidos.

Foi divulgado pelo Conselho Indígena Missionário (CIMI) o relatório violência contra povos indígenas do Brasil, que constatou o aumento não só das invasões de territórios indígenas, mas também, da violência contra os seus povos. O referido relatório diz respeito ao ano de 2018 e dados parciais indicam que até setembro de 2019, ocorreram cerca de 153 casos de invasão em 19 estados brasileiros, que representa mais que o dobro de rodo o ano de 2018, com 76 terras indígenas invadidas em 13 estados. O referido relatório afirma que:

> Em 2018 ocorreram dezenas de invasões por madeireiros e garimpeiros. Nunca se desmatou tanta floresta dentro das terras indígenas como neste período. As invasões de garimpeiros também impactaram drasticamente a vida de centenas de famílias nos estados do Pará, Rondônia e Roraima. Estima-se que foram instalados mais de 500 garimpos apenas na Terra Indígena (TI) Munduruku. Há o registro da presença de milhares de pessoas explorando ouro ilegalmente de Ti Yanomami (CIMI, 2019).

A Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG), divulgou um relatório no final do ano de 2018, o qual identificou pontos de garimpos ilegais em dezoito áreas de reservas indígenas no Brasil. Na Amazônia existem em média 453 pontos e áreas de exploração ilegal.

Especialistas no assunto alegam que a legalização de garimpo em reservas indígenas pode gerar sérios riscos:

> O risco é tão iminente que o Ministério Público Federal (MPF) da Amazônia encaminhou uma ação civil pública pedindo à Justiça que obrigue a Agência Nacional de Mineração (ANM) a negar todos os pedidos de exploração mineral nas terras indígenas. A alegação é de que o presumido impacto ambiental de grande porte da atividade em causa e o risco que ele representa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se indevidamente manejada, o que é acentuado na hipótese de terras indígenas, pela proteção especial que recebem essas áreas em função de sua relevância biocultural (MELO, 2019).

Ainda que ocorra a concordância das lideranças indígenas, a legalização da mineração nestas áreas ainda pode ocasionar riscos. As experiências passadas demonstraram que a exploração ilegal do minério deixou um legado de contaminação dos rios,

desmatamento, drogas e até mesmo a prostituição nas comunidades indígenas. A líder indígena Alessandra Korap Mundukuro afirma que "não é o garimpo que vai nos sustentar e as autoridades não vão conseguir fiscalizar as atividades. Não conseguem fiscalizar nem fora das áreas indígenas".

Determinadas tribos indígenas lucram com a exploração. É o caso da comunidade Uaimiri-atroari, localizada em Presidente Figueiredo no estado do Amazonas. Após terem sido quase dizimados (O GLOBO) por doenças e conflitos derivados da exploração do minério na mina de Pitinga na década de 1980, eles entraram em acordo com a mineradora e recebem uma espécie de pedágio para que o minério seja transportado por suas terras.

Existem exemplos que são considerados satisfatórios e outros bastante prejudiciais, é por esse motivo que surge a necessidade de garantir às comunidades indígenas informações minuciosas a respeito dos impactos provenientes da mineração.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mineração pode ser considerada atividade importante e que contribui diretamente para o crescimento do Produto Interno Bruto e para o desenvolvimento econômico do Brasil, o objetivo do presente artigo foi analisar o conteúdo dos dispositivos constitucionais, levando em consideração a necessidade de manifestação do Congresso Nacional no que diz respeito a regulamentação da mineração em terras indígenas, uma vez que, já se passaram mais de trinta anos da promulgação da Constituição de 1988 e o seu artigo 231 não foi devidamente regulamentado. A falta desta regulamentação acarreta certa dificuldade no que diz respeito a questões que envolvam a exploração dos recursos minerais. O garimpo ilegal por exemplo, tornou-se uma realidade, e junto dele veio uma série de problemas sociais, políticos e ambientais.

A Constituição de 1988, logo após a sua promulgação foi considerada moderna e inovadora no que diz respeito às questões indígenas e se destacou perante a comunidade internacional, de maneira que qualquer projeto de Lei que venha a ser criado deve estar em consonância com os princípios ambientais elencados na Constituição.

O incentivo da inserção dos índios na atividade de exploração em terras indígenas pode sofrer inspiração nos processos desenvolvidos por outros países e pode ser encarada como mecanismo para a manutenção de meios dignos de subsistência para as comunidades, que terá a sua realidade completamente transformada. Uma vez observados os dispositivos constitucionais, essa transformação poderá ser capaz de possibilitar a preservação da

identidade cultural da comunidade, ao mesmo tempo em que poderá ser capaz de proporcionar uma interação positiva com o restante da população brasileira, ocasionando assim, um processo de adaptação social, e não um processo de supressão de sua identidade enquanto etnia, à qual é protegida pela Constituição Federal.

Vale ressaltar, que para a obtenção de resultados satisfatórios, se devidamente regulamentado, o processo de exploração em terras indígenas, deverá ocorrer conforme os critérios estabelecidos em lei e sofrer a todo o momento constante fiscalização por parte do poder público.

O processo de regulamentação da exploração mineral em terras indígena, como demonstrado no presente artigo, consiste em tema relevante e atual no campo de estudo para pesquisadores de diversas áreas: jurídica, política, ambiental, social, econômica e etc.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Erivaldo Moreira; BRITO, Adam Luiz Claudino de. A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.12, n 24, p.97-123, jul/dez. 2015. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/544/456. Acesso em: 30 agosto 2019.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 4ª edição. Brasília. Editora UNB, 1994.

BRASIL, Lei n° 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 2 de set. 2019.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

INDÍGENAS, governo prepara projeto de lei que regulamenta mineração em terras. **Sabrina Rodrigues.** Disponível em: https://www.oeco.org.br/noticias/governo-prepara-projeto-de-lei-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas/. Acesso em: 31 set 2019.

CURI, Melissa Volpato. **Mineração em Terras indígenas: caso terra indígena Roosevelt**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências/ UNICAMP, Campinas, 2005.

É terras indígenas o que. **FUNAI,** Brasília. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas. Acesso em: 30 agosto. 2019.

INDÍGENAS mineração em terras. **Alexandre Sion**. Belo Horizonte. Disponível em: https://institutominere.com.br/blog/mineracao-em-terras-indigenas. Acesso em: 3 set. 2019.

INDÍGENAS modalidades de terras. **FUNAI**, Brasília. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas#. Acesso em: 3 set. 2019.

INDÍGENAS projeto de lei do governo regulamenta garimpo nas. **O GLOBO**, Brasília. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/projeto-de-lei-do-governo-regulamenta-garimpo-nas-reservas-indigenas-23825516. Acesso em: 2 set. 2019.

HERRMANN, H. **Código de Mineração de 'A' a 'Z'.** 1ª edição. Campinas. Editora Millenium, 2009.

MINÉRIOS E MINERALES. **Embate entre indígenas e mineradoras**. N° 295. Ano XXXI, São Paulo, 2007.

SILVA, Eduardo Vale Gomes. **Mineração em terras indígenas brasileiras – diretrizes para negociação entre empresas e comunidades**. Tese doutorado. Campinas, 2005.