



OS CONFLITOS DA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

LOS CONFLICTOS DE FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE MINERÍA EN TIERRAS INDÍGENAS

GT04: Sociobioeconomia e exploração dos recursos naturais na Amazônia

Mara Maia1 – Universidade Federal de Roraima, mara.silva@ufrr.br:

Ana Zuleide Barroso – Universidade Federal de Roraima, zuleide.silva@ufrr.br.

Resumo

Este trabalho consiste em parte da pesquisa de doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente que teve como proposta analisar os conflitos da construção da agenda governamental do ex-presidente Bolsonaro, especificamente, a análise do Projeto de Lei nº 191/2020, que propõe regulamentar a exploração de minérios em terras indígenas.

Palavras-Chave: Garimpo; PL 191/2020; Congresso nacional; Constituição Federal.

Resumen

Este trabajo consiste en parte de la investigación doctoral en Desarrollo Territorial y Medio Ambiente que se propuso analizar los conflictos en la construcción de la agenda de gobierno del expresidente Bolsonaro, específicamente, el análisis del Proyecto de Ley nº 191/2020, que propone regular la exploración de minerales en tierras indígenas.

Palavras-Chave: Minería; Ley Orgánica 191/2020; Congreso Nacional; Constitución Federal.

1. Introdução

Sob a perspectiva desenvolvimentista, o Presidente Jair Bolsonaro trouxe para a pauta do seu governo, uma das promessas de campanha, a regulamentação constitucional para a exploração de minérios em terras indígenas. No entanto, a exploração mineral dessas áreas ultrapassa os aspectos puramente políticos e *econômicos*, pois envolve também valores sociais, culturais, e ambientais, que se relacionam, ao princípio da sustentabilidade e, sob essa ótica, merece uma análise interdisciplinar. O objeto da pesquisa é analisar a construção da agenda política do projeto de exploração mineral em terras indígenas e identificar as lacunas e pontos de tensão existentes no PL 191/2020, principalmente a influência do ambiente político quanto as políticas públicas referentes à mineração em terras indígenas e as opiniões dos atores interessados sobre o atendimento às exigências da Constituição Federal, bem como os



interesses das comunidades e a populações envolvidas. Nesse projeto são enfatizadas as ideias que permeiam as políticas públicas face à sustentabilidade ambiental.

A temática sobre exploração de minérios em terras indígenas, volta ao cenário político atual através do Projeto de Lei 191/2020, do então Ministro da Justiça Sérgio Moro, que dispõe com exclusividade sobre a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais em terras indígenas (TIs) e que tramita na Câmara dos Deputados por decisão unilateral do então Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PMDB-RJ), que assinou a criação da Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre o projeto de lei, como mecanismo de viabilizar a exploração dos recursos naturais nessas localidades, cujos efeitos socioeconômicos, políticos e ambientais irão repercutir na região amazônica em todas as terras do país.

Pretende-se nesta pesquisa, analisar a efetividade do direito de uso permanente da terra indígena Raposa Serra do Sol e dos seus recursos naturais pelos Ingarikó, Macuxis, Patamonas, Taurepangs e Wapixanas, com base nos artigos 176 e 231 da Constituição Federal de 1988 e da Convenção 169 da OIT. Trata-se de uma de pesquisa documental com utilização do método dialético o qual proporciona a compreensão da relação entre as contradições e diversidades de fenômenos políticos, econômicos, antropológicos e sociais.

A pesquisa tem como objetivo discutir a estrutura normativa legal frente ao Projeto de Legalização Mineral do Executivo, inspirado no PL 1.610/1996, com tramitação ativa sob o substitutivo do Deputado Federal Édio Lopes do Partido Liberal (PL/RR), que pretende lançar as bases legais do dispositivo constitucional que prevê, atendidas certas condicionantes legais da proposta, que visa regulamentar a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas, incluindo nesse caso a TIRRSS em Roraima, com consulta às comunidades afetadas e autorização prévia do Congresso Nacional. O Projeto de Lei 191/2020 foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 05 de fevereiro de 2020, e aguarda a constituição de comissão especial.

O estudo utilizou como perspectiva analítica as seguintes vertentes: (i) a importância da mineração e das organizações e instituições no contexto da política em foco; (ii) a interação e os conflitos de interesse dos atores em relação ao processo de construção da agenda pública; (iii) os efeitos *econômicos*-desenvolvimentistas como determinantes da política posta; (iv) o conjunto de proposições relacionadas aos impactos socioambientais e seus reflexos; (v) o ambiente político e os fatores causais na formulação do Projeto de Lei;

(vi) as relações entre a proposta de política do governo e o arcabouço jurídico, considerando a existência do pluralismo jurídico e da jusdiversidade, e até que ponto essas normas são consideradas pelo estado brasileiro.

2. Metodologia

A pesquisa trata de uma abordagem qualitativa, instrumentalizada por revisão bibliográfica que possibilite compreender os documentos públicos que compõem a construção da agenda da política de mineração proposta pelo Estado.

Neste Sentido a análise estará estruturada da seguinte forma: Na formulação/planejamento; na implementação e na avaliação da política pública. A estrutura apontada por Secchi (2014) refere-se à Puppim de Oliveira, (2005), que a classifica da seguinte forma:

Na formulação/planejamento, o estudo tenta visualizar possíveis impactos da política sendo proposta. O ideal é que diversas análises de sensibilidade sejam feitas para que vários cenários sejam vislumbrados e possíveis erros sejam evitados ou minimizados. Na implementação, a análise pode ser utilizada para a correção de rumos da política sendo praticada. Já na avaliação, a análise vai ser um estudo em que o antes e o depois vão ser comparados e analisados seguindo parâmetros estipulados pelos gestores durante o planejamento da política.

Para tanto, utilizaremos o material analítico de Secchi (2014) que organiza a análise em cinco dimensões distintas: as políticas de conteúdo que classifica os diferentes tipos; as temporais que envolvem seus ciclos de vida; a espacial que trata das parcerias, identificando as instituições envolvidas; e as comportamentais ou de atores que o autor classifica os diversos estilos de Políticas Públicas. Portanto, considerada as cinco dimensões da política, composta pelas seguintes fases: A identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomadas de decisão; Implementação; Avaliação; extinção. Secchi (2014, p. 33).

Enfatizando que o autor indica para alguns quesitos específicos, para fins de identificação, visualização e análise das políticas o suporte de instrumentos e modelos analíticos mais estruturados. Para esse estudo adotaremos as seguintes técnicas, desenvolvidas por Secchi (2014), realizada em três fases: Projeções, baseadas em fontes quantitativas e qualitativas e informações econômicas (IDH, crescimento e desenvolvimento econômico, etc); Predições, métodos utilizados para a análises de resultados diversos, efeitos e



comportamento de agentes, e conjecturas compreendem os denominados *policymakers* (conjunto de quatro mecanismos para a indução de comportamentos).

Adotaremos a pesquisa documental com interpretação qualitativa, essencialmente, a análise de documentos públicos como as notas taquigráficas de audiências públicas, relatórios de comissões legislativas, resultados de plenárias, anais, boletins e diários disponíveis no Congresso Nacional, ou seja, um conjunto de documentos que constam as discussões e debates sobre o posicionamentos dos diversos atores que acompanharam a evolução da agenda política em torno do tema.

3. Roraima, o Mapa da Mina!

Desde o começo do século XVI, o estado de Roraima tem sido um espaço de disputas entre garimpeiros e indígenas pelo território, em decorrência de suas reservas minerais.

Etimologicamente a palavra Roraima se origina do idioma indígena ianomâmi, “roroi” é o nome posto à cor verde e, ímã que significa serra, monte, ou seja, serra verde, que resulta de sua paisagem natural. É um estado com a presença de várias etnias indígenas e significativos conflitos desencadeados por demarcação de terras indígenas, assim como os conflitos relacionados ao preconceito étnico e problemas socioeconômicos (Silva; Herrmann, 2021).

A garimpagem tem sido praticada na Amazônia¹ desde o século XVI. Recentemente, o acesso a pequenos aviões e o desenvolvimento de um bom sistema de rádio facilitou a exploração das minas mais remotas na região amazônica. Além disso, o aumento do preço real do ouro, durante a crise do petróleo no final da década de 70 (quando o valor relativo do dólar declinou), estimulou as atividades da garimpagem. O acréscimo provocou uma corrida pelo ouro na Amazônia Brasileira na década seguinte. Nesse período, de acordo com os dados do governo, foram produzidas 487 toneladas de ouro na região (Ministério das Minas e Energia – MME, 1993). Entretanto, ainda que a produção tenha sido grande, a maior parte foi vendida no mercado negro. No início dos anos 90, mais de 60% da produção nacional era proveniente da Amazônia. (Imazon, 2013, online).

¹A Amazônia é uma floresta tropical que se estende por nove países da América do Sul: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. No Brasil, a Amazônia ocupa uma área de cerca de 4,2 milhões de km², o que representa cerca de 59% da Amazônia Legal e 49% do território brasileiro. Roraima é um estado brasileiro localizado na região norte do país, fazendo fronteira com a Venezuela e a Guiana. O estado é o mais setentrional do Brasil e ocupa uma área de 224.299 km², o que representa cerca de 1,2% do território brasileiro. O lugar de Roraima na Amazônia é, portanto, de destaque. O estado ocupa uma posição estratégica na região, sendo um importante corredor de biodiversidade e um ponto de ligação entre a Amazônia brasileira e a América do Sul.

Em nova faceta, a mineração é intensificada pela diversidade de locais de produção mineral, com inúmeras áreas de garimpo dentro dos territórios indígenas, e a grande concentração de garimpeiros e proprietários de aeronaves nesses locais de exploração mineral, onde se intensificam as disputas de terras e consequentes conflitos e mostram diferentes interesses de grupos econômicos com a defesa ou rejeição da mineração em TIs.

“Roraima possui as áreas de maior potencial mineral em suas regiões Oeste, Norte/Nordeste e Sudoeste. As ocorrências são especialmente de ouro, diamante, cassiterita, nióbio / tântalo, molibdênio, titânio, além de indícios de minerais radioativos, petróleo e gás (Agostinho, 2001, p. 157). A ação dos garimpeiros - em busca de ouro, majoritariamente - atua como uma força desestabilizadora, causando estragos no meio ambiente, desestruturação social, econômica, cultural e das condições de saúde indígena.

O espaço roraimense se estruturou com a interação de elementos de diferentes variáveis de poder dominante, entre esses, o poder dos políticos locais, empresariais e a desenfreada exploração das terras indígenas pelo garimpo. Os indígenas de Roraima sempre conviveram com fatores econômicos e políticos excludentes, conflituosos e de grandes impactos ambientais. O que se encontra como discursos do governo Bolsonaro (discurso de posse, Plano de Governo etc.) é a inviabilização dos direitos das populações indígenas, e como prática o desmonte institucional para não assegurar tais direitos, é por este viés que é possível pensar a agenda da mineração em TI (Ribeiro, 2022).

Figura 6 – Potencial mineral de Roraima



Fonte: SGB/CPRM (2023).

A garimpagem se tornou um grande negócio da região Amazônica, notadamente o território de Roraima. Assim, ocorreram mudanças na legislação brasileira, principalmente com relação ao Decreto-Lei nº 227/67,⁶ conhecida como o Código de Minas que regulamentava os direitos sobre as jazidas sob o controle do governo através de órgãos constituídos.

Com diversidade na lista de minérios existentes em solo, rios e lagos roraimense como exemplo, a ágata, bauxita, betume, calcário, estanho ferro, pedras preciosas e semipreciosas.

Tudo o que hoje se conhece sobre estudos e pesquisas particulares acerca do potencial morfológico e geológico da região foi levantado por meios empíricos, da grande quantidade de ouro, diamante e cassiterita, nas várias jazidas existentes no estado. Mas o governo federal e o Ministério das Minas e Energia nunca se interessaram em fazer prospecções sérias e objetivas sobre o potencial descrito. A única prospecção feita em Roraima foi executada pela PETROBRAS, no município de Bonfim, onde teria sido constatada a existência de gás. (Santos, 2006, p. 297).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Roraima possui o segundo maior número de localidades indígenas do Brasil. De acordo com pesquisa, das 7.103 localidades indígenas do Brasil, 587 estão em Roraima (IBGE, 2022). Segundo



matéria da Folhabv (2016, online), “Roraima é o Estado brasileiro que tem o maior número de indígenas em terras demarcadas com 83,2%”.

No entanto, é sabido que a mineração gera sérios problemas ambientais e sociais, pois cavar valas e labirintos pode alterar seriamente a forma de um rio, e as ruínas abandonadas até lembram paisagens lunares. A atividade também causa poluição por mercúrio. Estima-se que pelo menos 1,3 kg de mercúrio sejam liberados no meio ambiente para cada kg de ouro extraído (Imazon, 2020).

Cerca de 2.238 hectares de superfície de solo são minerados anualmente em Roraima, e estima-se que essa mineração remova cerca de 67 milhões de metros cúbicos de solo a cada ano e libere cerca de 12 toneladas de mercúrio no ar, solo e rios. Grãos de areia no sedimento permanecem na mina, mas partículas finas de argila, que normalmente compõem mais da metade do volume do solo, são frequentemente dispersas no ambiente aquático da região, o que aumenta a turbidez dos rios e afeta gravemente a biota (Imazon, 2020).

Em suma, os impactos da mineração no solo e no subsolo são altamente prejudiciais e podem ser facilmente identificados. No entanto, nessas áreas restritas, o ecossistema tem sofrido severas alterações. Além disso, sedimentos e mercúrio podem poluir rios, afetando regiões distantes (Imazon, 2020).

Com população indígena de aproximadamente 1.652.876 divididos em: Yanomami, Ingarikó, Macuxi, Patamona, Taurepang, Waimi-Atroari, Wai-Wai e Wapixana. A maior concentração indígena fica na localidade de Uiramutã, ocupada por parte das TIs como 88,1% da população indígena, o município de Normandia com 56,9%, ocupa a segunda posição do ranking, seguida de Pacaraima com 55,4% e Amajari com 53,8%. São faladas diversas línguas indígenas: Macuxi, Wapixana, Yanomami, wai-wai, Taurepang, Ingarikó, Ye’kuana, Patamona, Waimiri-Atroari, Sanumã entre outras. (G1, 2022, online).

Com o discurso retórico sobre o desenvolvimento *econômico da Amazônia*, Jair Bolsonaro trouxe para a pauta do seu governo, uma das suas promessas de campanha que o elegeu presidente da república em 2018, a regulamentação de exploração de minérios em terras indígenas.

Com o objetivo de regulamentar a exploração de minérios na Amazônia, especificamente, em TI, em fevereiro de 2020 foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 191/2020, “que visa regulamentar a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas. A iniciativa do governo federal vai ao encontro de

declarações do presidente Jair Bolsonaro, que desde a posse defende o aproveitamento econômico de territórios indígenas” (Portal Câmara dos Deputados, 2020, online)

Eis aqui a definição do problema - mineração em terras indígenas – materializado pelo PL 191, de autoria dos então ministros Sérgio Moro, e Bento Albuquerque de Minas e Energia. O ex-juiz assinou o texto enquanto chefiava ministério da justiça no governo Bolsonaro (Motoryn, 2022).

3.1 O garimpo ilegal em Terras Indígenas

O tema que trata da mineração em terras indígenas é complexo e controverso, gera diversos conflitos por sua dimensão sociopolítica e econômica. A análise da construção da agenda política em torno da mineração em terras indígenas, é uma discussão antiga no Congresso Nacional, cerca de trinta anos. Tendo sido apresentado o primeiro projeto de lei sobre o tema no final na década de 1980, outros tantos, que tramitam no Congresso propostos por parlamentares ou por iniciativa do Poder Executivo, quase sempre por pressão de organizações não governamentais, mas nenhum deles incluídos na pauta de votação.

Nesse sentido, temos o olhar direcionado para a formulação das bases regulatórias do projeto executivo com o processo de mudança institucional em 2018, e quais as modificações sofridas, evidenciando as influências do ambiente político, identificando pontos correspondentes entre as variáveis políticas e os arranjos jurídicos-institucionais. A noção de arranjos jurídico-institucionais” é funcional no sentido de possibilitar a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas. (BUCCI, OUTINHO, 2017, p. 314).

É importante ressaltar que as mudanças de paradigmas são desenhadas nos diferentes contextos sócio-políticos, modeladas num recorte histórico-temporal específico. Dentre as mudanças estruturais, as que tratam do ordenamento jurídico produzem grandes transformações na sociedade, e influenciam na interpretação das leis, ora evoluindo, ora retrocedendo. Nesse sentido, a fundamentação teórica da análise estará centrada nos condicionantes constitucionais e infraconstitucionais específicos para a mineração em terras indígenas, a seguir:



Artigo 176, §1º 1º determina que “a pesquisa e a lavra dos recursos minerais (...) somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, (...), que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terra indígena”. (Grifo meu)

O artigo 231, caput e seus parágrafos definem os direitos dos índios. O § 3º estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. (Grifo meu). Sendo condicionante compulsório para este dispositivo constitucional a criação de lei ordinária que vise regulamentar a atividade mineral em TIs.

Com os dispositivos constitucionais acima mencionados o que se constata é que a mineração em terras indígenas exige três condições: 1) a autorização do Congresso Nacional, que é também prevista pelo artigo 49, inciso XVI, CF²⁵¹; 2) a consulta prévia às comunidades afetadas pelo projeto de mineração e 3) a participação dos indígenas nos resultados da lavra. (CURI, 2005, p. 100).

Nos §§ 3.º e 4.º, do *art. 174, da CF*, às *cooperativas* de garimpeiros, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. As cooperativas de garimpeiros desenvolvem suas atividades extrativas sem estudos técnicos prévios o que pode comprometer inexoravelmente o local do garimpo, assim como a integridade dos indígenas envolvidos com a atividade, razão pela qual não devem ser autorizadas. Ademais, os índios não são garimpeiros e, por não serem totalmente emancipados, não podem gerir essa complexa atividade.

O ambiente construído em torno do Projeto do Governo permitirá que trabalhemos em dois campos jurídicos opostos, o monismo jurídico estatal e o pluralismo jurídico, que segundo (LOPES, 2018, p. 01) ganha protagonismo no contexto atual de institucionalização das lutas sociais ao reconhecer o direito comunitários como válido na Convenção nº 169 da OIT, de 07 de junho de 1989, consagrando normas comunitárias autóctones no âmbito internacional. Permite analisar também, até que ponto o documento pode ser utilizado como instrumento normativo para assegurar direitos aos indígenas. O risco de se aplicar essa

² “**Art. 49.** É de competência exclusiva do Congresso Nacional: **XVI** – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”.



premissa é de que os indígenas (ou alguns) sejam seduzidos pelas vantagens oferecidas pelas mineradoras, como tem ocorrido amiúde com algumas tribos da Amazônia.

Sem dúvida, uma das questões mais polêmicas e a que envolve a oitiva da população indígena. Como deve ser feita, por meio de plebiscito, ouvidos os chefes e anciãos ou, de forma indireta, apenas a FUNAI? Quais os seus efeitos, sejam eles políticos, jurídicos, econômicos, sociais, e sua margem decisória.

A consulta deve ser feita pelo Governo (artigo 7º) e é prévia, inclusive se dando na realização dos estudos de impacto ambiental: “Os povos indígenas têm o direito de participar em todos os níveis de tomada de decisão enquanto prevalecer a situação criada por decisões estatais, tenham aqueles consentido ou não com a medida proposta” (Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais”, 2009, p. 36).

A análise crítica em torno da aplicabilidade absolutamente técnica ao pragmatismo jurídico (dogmatismo jurídico), e seus reflexos em questões práticas, em caso aqui específico, evidenciar suas consequências socioeconômicas e políticas. Em observância, é importante a contraposição, sem esgotar os paradigmas teóricos, e em sentido restrito para esse fato, baseado na Convenção OIT 169, é imperioso verificar qual o verdadeiro peso da jusdiversidade nos tribunais brasileiros. Nessa toada, se revela também incontestável que os povos indígenas matem uma jurisdição própria, como sistema de julgamento e decisão segundo regras conhecidas e respeitadas pelo grupo, podendo chamar isto de pluralismo etno-jurídico ou jusdiversidade. (SILVEIRA, 2010, p. 47), cujo alcance é restrito.

Trazida para o centro dessa discussão, e como objeto principal da pesquisa está a Convenção 169 da (OIT) como condicionante constitucional que reconhece a força hierárquica infraconstitucional dos tratados internacionais, na qual possui *status* superior à lei ordinária que já versa sobre os direitos dos povos indígenas – e os direitos dos povos são, por definição, um direito humano. (CTI, 2014).

Nessa concepção, até que ponto a CV 169, se resguardado seu reconhecimento de direito internacional e os instrumento normativo a partir de seus parâmetros principiológicos, resguarda o direito constitucional à população indígena de participar das decisões do estado e a sua efetiva aplicabilidade na consulta - “oitiva” prévia – no processo decisório pelos tribunais brasileiro, não para legitimar os procedimentos de consulta, que já possui efeito autoaplicável, mas legitimar a ação do estado. Daí, a necessidade de lançar luz no debate



jurídico entre as posições doutrinárias que reconhecem a possibilidade de coexistência de diversos sistemas jurídicos no Brasil a partir do pluralismo jurídico e da jusdiversidade.

O processo de exploração minerária no Brasil não é algo novo, principalmente no que diz respeito à mineração em terras indígenas. Essa problemática possui uma longa história no Brasil. Conflitos, invasões e instalações de mineração ilegal entre garimpeiros, mineradoras e índios, independentemente da flora e da fauna e do bem-estar dos indígenas, ou ainda do desenvolvimento sustentável da comunidade que vive nessas áreas, são comuns desde a segunda metade do século XX e ainda hoje permanecem, principalmente na Amazônia.

Ao se colocar esse tema em pauta há muitos interesses envolvidos: do lado econômico, as mineradoras estão interessadas em explorar essas riquezas; do lado ambiental, existem alguns ambientalistas e órgãos de proteção ambiental para proteger aqueles que podem ser afetados pela exploração das atividades de mineração, atuando sobre a flora e a fauna, socialmente, tem-se as comunidades indígenas cuja cultura e estilo de vida serão diretamente afetados. Entre esses atores, também existe um país que, dependendo da instituição, entidade política ou gestor, defenderá um ou mais desses interesses.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao definir requisitos mínimos para a atividade mineradora em terras indígenas no seu artigo 231, §3º. No entanto, mais de 30 anos após a sua promulgação, 119 dispositivos constitucionais ainda não foram fiscalizados pelo Congresso, incluindo os que seguem em apreciação, o que impossibilita a aplicação plena e fiel destes dispositivos constitucionais.

Este trabalho tem como foco estudar a exploração mineral em terras indígenas sob a ótica não somente da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas ouvir as partes interessadas, como a população, as comunidades e outros atores, enfatizando as finalidades sociais, econômicas, sustentáveis e ambientais que o Estado deve cumprir ao autorizar e fiscalizar tais projetos, mas também a criação de políticas públicas focalizando nos direitos indígenas.

O tema trata sobre a exploração Mineral nas Regiões Indígenas e sua sustentabilidade e a criação de políticas públicas, sob a perspectiva dos direitos indígenas. A delimitação do espaço é o território do Amazonas e a delimitação do tempo é o período de desenvolvimento deste trabalho, iniciando-se com a campanha eleitoral de 2018. O foco da pesquisa é analisar o atual ordenamento jurídico relativo à pesquisa de mineração em áreas indígenas e identificar as lacunas existentes na aprovação da PL 191/2020, principalmente na agenda política quanto



às políticas públicas referentes à mineração em terras indígenas e as opiniões dos atores interessados sobre o atendimento às exigências da Constituição Federal, bem como os interesses das comunidades e a população envolvida.

Desde que o Brasil assinou convenções e tratados de leis, o assunto foi inserido em leis que abrangem diversos ramos da ciência jurídica, como: Constituição, Indígena, Mineração, Meio Ambiente, Economia e Direitos Humanos.

O pressuposto que norteia a produção deste trabalho é que a Constituição Federal estipula os parâmetros mínimos que o Estado e os indivíduos devem cumprir na condução da exploração mineral em áreas indígenas e garante os direitos dos povos indígenas afetados pela atividade minerária à proteção de suas terras, cultura, costumes, tradições e estilos de vida, bem como a participação na tomada de decisões e nos resultados econômicos da exploração.

Embora esta pesquisa seja sobre um assunto polêmico, tem significado social porque afeta direta ou indiretamente a vida de milhões de pessoas, desde os povos indígenas que serão explorados até as pessoas que podem ser afetadas pelo manejo inadequado da tecnologia de exploração mineral está envolvida por causa da difusão de direitos. Além disso, embora o tema seja importante no contexto do direito socioeconômico brasileiro, o número de trabalhos acadêmicos é muito pequeno.

A relevância do tema aumentará quando relacionado à realidade atual, pois existem várias reservas minerais em áreas indígenas dentro da Amazônia, cuja mineração pode afetar a economia e o desenvolvimento de áreas quase totalmente dependentes. De funcionários públicos.

4. Considerações Finais

A garimpagem se tornou o grande negócio da região Amazônica, notadamente o território de Roraima. Assim, de forma imediata, ocorreram mudanças na legislação brasileira, sobre a regulamentação da exploração de minérios e dos direitos sobre as jazidas sob o controle do governo através de órgãos constituídos.

O dispositivo constitucional que trata sobre o assunto determina que “a exploração das riquezas em terra indígenas só poderá ser regulamentada mediante autorização do Congresso Nacional, ouvidas as partes”. Diante da *exigência* constitucional de consulta às



comunidades indígenas afetadas: até que ponto a “oitiva” prévia condiciona ou não o Congresso Nacional a autorizar a exploração de minérios em Terra Indígena? De outra parte, qual o entendimento e alcance da expressão “ouvidas as partes”?

Vale a pena registrar que a Convenção 169 estabelece princípios gerais, enquanto o Estatuto do Índio, contemplando a Convenção, é mais pormenorizado e leva em conta a situação jurídico-institucional dos povos indígenas. Nessa concepção, a CV 169 amplia os direitos dos índios consagrados no Estatuto do Índio e previstos na Constituição Federal, especialmente aqueles que tratam da sua efetiva participação na exploração dos recursos naturais existentes em suas terras.

É importante ressaltar que as mudanças de paradigmas são desenhadas nos diferentes contextos sócio-políticos, modeladas num recorte histórico-temporal específico. Dentre as mudanças estruturais, as que tratam do ordenamento jurídico produzem grandes transformações na sociedade, e influenciam na interpretação das leis, ora evoluindo, ora retrocedendo. Nesse sentido, a fundamentação teórica da análise estará centrada nos condicionantes constitucionais e infraconstitucionais específicos para a mineração em terras indígenas, a seguir:

Artigo 176, §1º 1º determina que “a pesquisa e a lavra dos recursos minerais (...) somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, (...), que estabelece as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terra indígena”. (grifo meu). Já o artigo 231, caput e seus parágrafos definem os direitos dos índios. O § 3º estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. (grifo meu). Sendo condicionante compulsório para este dispositivo Constitucional a criação de lei ordinária que vise regulamentar a atividade mineral em TIs.

Nos §§ 3.º e 4.º, do *art. 174, da CF*, às *cooperativas* de garimpeiros, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. As cooperativas de garimpeiros desenvolvem suas atividades extrativas sem estudos técnicos prévios o que pode comprometer inexoravelmente o local do garimpo, assim como a integridade dos indígenas envolvidos com a atividade, razão pela qual não devem ser



autorizadas. Ademais, os índios não são garimpeiros e, por não serem totalmente emancipados, não podem gerir essa complexa atividade.

O ambiente construído em torno do projeto do governo permitirá que trabalhemos em dois campos jurídicos opostos, o monismo jurídico estatal e o pluralismo jurídico, que segundo (LOPES, 2018, p. 01) ganha protagonismo no contexto atual de institucionalização das lutas socais ao reconhecer o direito comunitários como válido na Convenção nº 169 da OIT, de 07 de junho de 1989, consagrando normas comunitárias autóctones no âmbito internacional. Permite analisar também, até que ponto o documento pode ser utilizado como instrumento normativo para assegurar direitos aos indígenas. O risco de se aplicar essa premissa é de que os indígenas (ou alguns) sejam seduzidos pelas vantagens oferecidas pelas mineradoras, como tem ocorrido amiúde com algumas tribos da Amazônia.

Os indígenas de Roraima são constantemente violentados pelo garimpo ilegal, sofrendo vários tipos de agressões físicas e morais, em total desrespeito aos seus direitos constitucionais. A atividade garimpeira ilegal em terras Indígenas aumentou muito, causando sucessivos conflitos entre indígenas e garimpeiros. Os conflitos decorrentes da invasão de garimpeiros em TIs Yanomami predominam na atualidade, pois o cenário é de constantes ameaças e de conflitos armados contra o povo indígena e especialmente os Yanomamis. Cabe ao poder público, em todos os seus níveis, principalmente aos agentes federais ligados à ANM, à FUNAI, ao IBAMA e à Polícia Federal fiscalizar o uso ilegal das terras indígenas por não índios e exercer a implementação de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa do índio, assim como ao seu patrimônio étnico-cultural. É Preciso eliminar os impactos negativos da mineração nos territórios indígenas com a finalidade de proteger o ser humano violado e a natureza comprometida. O benefício econômico não pode se sobrepor à dignidade da pessoa humana.

A promessa de impulsionar a economia e melhorar as condições de vida da população que vem com o estabelecimento de empreendimentos de mineração contrasta fortemente com os impactos que costumam acompanhar essa atividade: poluição, doenças da população, mudanças na paisagem, mudanças ecológicas, migração hidroviária, poluição e sedimentação, inflação populacional durante a construção, especulação imobiliária, trabalho escravo etc. (Leal, 2019). Há pouca importância atribuída a pesquisa geológica, ao conhecimento das jazidas minerais e ao conhecimento ambiental ajuda a dar à indústria de mineração uma imagem de atraso tecnológico e atividades poluidoras (Borsoi, 2007).



A ocupação e o uso do solo podem trazer impactos relacionados à competição na mineração, pelo uso e ocupação do solo, esses impactos se devem à falta de intervenções que reconheçam os diversos interesses envolvidos (Farias, 2002), e à falta de planejamento e controle efetivos pelos órgãos de fiscalização. Segundo Sánchez (1994), há uma tendência de apresentar os impactos negativos da mineração apenas na forma de poluição e de serem regulamentados pelos poderes públicos que, por sua vez, estabelecem padrões ambientais: poluição do ar e da água, vibração e ruído.

No entanto, é necessário que os empresários compreendam as expectativas, desejos e preocupações da comunidade, do governo (nos três níveis) para os técnicos e funcionários da empresa, ou seja, as expectativas, desejos e preocupações de todas as partes envolvidas, não apenas dos principais acionistas (Sánchez, 1994).

As diferentes partes têm visões diferentes sobre as questões ambientais e são determinadas por interesses específicos; claro que, uma vez que as partes envolvidas tenham um entendimento da atividade, elas podem intervir no processo de gestão dos impactos socioambientais a fim de buscar soluções que minimizem situações de conflito. Coerente com Borsoi (2007), a questão é se existem canais e ferramentas de gestão que possam identificar os múltiplos interesses envolvidos e gerar processos pactuados para regular as atividades diante dos impactos e conflitos socioambientais, a fim de promover processos mais eficientes, justos e responsáveis. .

Portanto, é urgente encontrar um processo que permita que a indústria de mineração cresça de forma mais sustentável, sem prejudicar as populações do entorno e minimizar o impacto ambiental, garantindo que a riqueza gerada beneficie todo o município. Embora, conforme discutido aqui, existam alguns conceitos e contradições em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, o caminho da discussão é mais intenso, envolvendo os tripés econômicos, sociais e ambientais. No entanto, limitar o debate sobre desenvolvimento sustentável a essas áreas cria certas limitações. Assim, sugere-se ampliar a visão de todo o sistema a partir de uma perspectiva multidimensional, além do tradicional “tripé”, mas também incluir o campo institucional.

A multidimensionalidade da abordagem dos temas estudados contribui muito para o enriquecimento da abordagem das questões de sustentabilidade. Dessa forma, além da análise intradimensional da sustentabilidade, também pode ser realizada a análise interdimensional, mostrando a realidade única de cada dimensão e a heterogeneidade entre as dimensões.



Assim, abordagens multidimensionais para explicar a sustentabilidade e consequente sustentabilidade mostram maior consistência. As inter-relações e complementaridades entre as diversas dimensões apresentadas (econômica, social, ambiental e institucional) possibilitam obter resultados mais expressivos e confiáveis sobre o tema.

A inclusão social e econômica das comunidades locais e a pressão para participar da tomada de decisões sobre seus territórios. Por fim, o aumento dos preços dos minerais no início dos anos 2000 levou a uma consciência social dos lucros da indústria, sem um benefício correspondente em nível regional (Hodge, 2014; Söderholm; Svahn, 2015).

O que se propõe, é um plano de sustentabilidade socioeconômica, acompanhado de um plano de ajuda e proteção social aos migrantes, monitoramento de indicadores socioeconômicos, como desenvolvimento socioeconômico local, apoio à administração pública, capacitação e capacitação de mão de obra e ação social em comunidades de interesse.

6. Referências Bibliográficas

BUCCI, Maria Paula Dallari, COUTINHO, Diogo R. *Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas*. Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. Volume , 2017, ISBN: 9788580392821. Pages 313-340. [http://dx.doi.org/10.1016/9788580392821-12\(openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820\)](http://dx.doi.org/10.1016/9788580392821-12(openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820)).

Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. [organizadora Biviany Rojas Garzón]. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. (Série documentos do ISA; 12) ISBN 978-85-85994-64-8.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CURI, Melissa Volpato. *Mineração em terras indígenas: caso terra indígena Roosevelt*. Campinas, SP. 2005. Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. UNICAMP

LOPES, Tatiana. *O pluralismo jurídico nas normas de Direito Internacional Público. A consagração do direito Indígena na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes*. [Revista Jus Navigandi](https://jus.com.br/imprimir/65721/o-pluralismo-juridico-nas-normas-de-direito-internacional-publico). 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/imprimir/65721/o-pluralismo-juridico-nas-normas-de-direito-internacional-publico>



LIBERATI, Wilson Donizeti. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVEIRA, Edson Damas da. *Meio Ambiente, terras indígenas e defesa nacional: direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2010. ISBN: 978-85-362-3157-0.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura do direito*. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.