



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

LORENA LIMA MOURA VARÃO

A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS A PARTIR
DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

JOÃO PESSOA
2018

LORENA LIMA MOURA VARÃO

A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS A PARTIR
DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra.

Área de concentração: Direito Econômico.

Linha de pesquisa: Direitos Sociais, Biodireito e Sustentabilidade Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Talden Queiroz Farias.

JOÃO PESSOA

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

V288v Varão, Lorena Lima Moura.

A violação dos direitos territoriais dos povos indígenas a partir do novo marco regulatório da mineração / Lorena Lima Moura Varão. - João Pessoa, 2018.

155 f. : il.

Orientação: Talden Queiroz Farias.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Direito minerário - Brasil. 2. Direitos humanos - Indígenas. 3. Direitos territoriais - Povos indígenas. I. Farias, Talden Queiroz. II. Título.

UFPB/CCSA

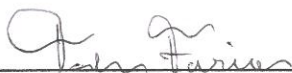
Lorena Lima Moura Varão

A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS DOS POVOS INDÍGENAS A PARTIR
DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO

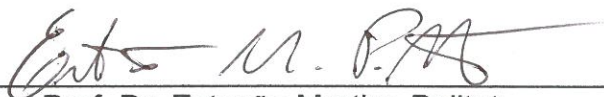
Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, Curso de Mestrado em Direito Econômico como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Linha de pesquisa: Direitos Sociais, Biodireito e Sustentabilidade Socioambiental.

Aprovada em 03/04/2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Talden Farias (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba



Prof. Dr. Estevão Martins Palitot
Universidade Federal da Paraíba



Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia
Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos espirituais a constante proteção e vibração energética positiva.

À minha mãe o exemplo de mulher aguerrida. Devo a ela minha ancestralidade afroindígena que faz meu sangue correr e pulsar ao lado da classe trabalhadora. Sua força e coragem são fontes de inspiração.

A Laura Varão, minha sobrinha amada, que compreendeu minhas ausências e me cobriu de amor sempre que precisei. Parte do meu esforço foi para dar o exemplo pedagógico de que nós, mulheres, podemos ocupar todos os espaços que quisermos, inclusive a academia.

A Ferreira e a Luana o companheirismo, o carinho e a confiança.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Talden Farias, o companheirismo e a amizade ao longo desse processo tão árduo. Sem dúvidas, sua orientação foi de fundamental importância para a concretização desta pesquisa. Além disso, não posso deixar de agradecer todo o apoio que recebi durante as inúmeras dificuldades materiais que me impactaram ao longo do mestrado.

Às minhas companheiras piauienses, Bruna e Raíza, por dividirem comigo todas as angústias de iniciar um projeto em terras paraibanas. Com vocês pude viver um pouquinho do meu Piauí. Vocês duas são grandes referências de mulheres negras combativas. Muito obrigada por tudo, companheiras!

À minha grande mestra, Prof. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, o exemplo pedagógico de docente engajada com as lutas da classe trabalhadora. Muito obrigada por todo incentivo dado e por acreditar em mim e na minha pesquisa.

Às minhas companheiras de mestrado, Leonísia, Lua e Elenice, o companheirismo, as articulações políticas e os “rocks” vividos. Foi um presente conviver com vocês.

A Leonardo e Júlio Ivo a amizade e a parceria.

A Desirée o carinho e o acolhimento.

Ao Prof. Dr. Fernando Joaquim, por acreditar no meu potencial enquanto pesquisadora.

Às minhas amigas-companheiras, Deb, Malu, Tayse, Luísa e Priscylla, por terem me acolhido em João Pessoa tão carinhosamente. Construímos muitas lutas e

muitos afetos juntas. Obrigada pelas cervejas na Praça da Paz, almoços coletivos e pelas longas conversas sobre os mistérios da vida e da política paraibana.

Aos meus amigos, Adolfo, Nívea, Maia e Igor, o carinho e acolhimento. Muito obrigada por me ajudarem a lidar com a saudade danada que senti da minha família durante o último ano.

Às minhas amigas, Luana e Mochi, o amor-sapatão. Eu não teria sobrevivido em terras paraibanas sem a amizade de vocês duas.

A Paulo, que torceu cada segundo para que esse texto saísse logo.

Aos meus amigos e amigas, Amaurilio, Susana, Deborah, Amanda, Anna, Glaudson, Elaine, Brenda, Thalita e Fernanda, o carinho e amizade. Apesar da distância física, as conversas e ligações sempre me transportavam pra casa.

Ao meu 'mozão', Ruan Didier. Eu não teria chegado até aqui sem tua amizade e companheirismo. Sem dúvidas, foi um amigo que ganhei para vida. *Bads* e mais *bads*. Cervejas e vinhos. Dores de amor. Queijos. Orientações acadêmicas. Viagens. Passamos por muitas coisas juntos durante esses dois anos e, agora, eu te levo para vida.

À minha família recifense, Demócrito, Mama, Rani e Katherine. Vocês são minha família. Jamais me esquecerei do apoio que recebi de vocês nos piores e melhores momentos desse mestrado. Literalmente, enxugaram minhas lágrimas à base de vinhos, carbonara, filmes e nutella. Amo vocês.

À minha amiga-irmã-companheira, Natasha Karenina, por existir na minha vida. Eu só posso dizer que te amo muito. Essa conquista é nossa.

Aos meus amigos-irmãos, Lourival e Pacheco, a nossa longa trajetória juntos nessa vida. Nossas sessões de terapia coletiva me deram fôlego para finalizar essa pesquisa. Mais uma conquista para nossa conta.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) o fomento à pesquisa.

*Vocês me dizem que o brasil não desenvolve
Sem o agrebiz feroz, desenvolvimentista
Mas até hoje na verdade nunca houve
Um desenvolvimento tão destrutivista
É o que diz aquele que vocês não ouvem
O cientista, essa voz, a da ciência
Tampouco a voz da consciência os comove
Vocês só ouvem algo por conveniência
(...)*

*Vocês que enxotam o que luta por justiça;
Vocês que oprimem quem produz e que preserva
Vocês que pilham, assediam e cobiçam
A terra indígena, o quilombo e a reserva
Vocês que podam e que fodem e que ferram
Quem represente pela frente uma barreira
Seja o posseiro, o seringueiro ou o sem-terra
O extrativista, o ambientalista ou a freira
(...)*

*Desmata minas, a amazônia, mato grosso...;
Infecta solo, rio, ar, lençol freático;
Consome, mais do que qualquer outro negócio
Um quatrilhão de litros d'água, o que é dramático
Por tanto mal, do qual vocês não se redimem
Por tal excesso que só leva à escassez
Por essa seca, essa crise, esse crime
Não há maiores responsáveis que vocês*

(Reis do Agronegócio – Chico César e Carlos Rennó)

RESUMO

No Brasil, são constantes as agressões aos direitos humanos mascaradas sob o pretexto do desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida e aumento do número de empregos. Nesse sentido, a pesquisa se concentra no processo de resistência organizado pelos povos indígenas em oposição à extração de recursos minerais por grandes empreendimentos minerários, notadamente no que diz respeito à violação dos direitos territoriais desses povos. Diante disso, levanta-se o seguinte problema: em que medida o novo marco regulatório do setor minerário permite que as empresas mineradoras violem os direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil? Trabalha-se com a hipótese de que o novo marco regulatório do setor minerário parte do conceito clássico de propriedade privada e, portanto, não reconhece o direito coletivo dos povos indígenas ao seu território tradicional. Assim, o objetivo geral é analisar se existe a possibilidade de regulamentar a mineração sem que haja lesão aos direitos humanos dos povos indígenas. Especificamente, objetivam-se caracterizar a atividade mineradora dentro do contexto neoextrativista implementado no Brasil, apontar a oposição existente entre a regulamentação da mineração a partir de direitos coletivos dos povos indígenas e analisar como o direito vem legitimando as violações cometidas pelas empresas mineradoras em desrespeito aos direitos territoriais dos povos indígenas. A abordagem metodológica utilizada para alcançar os objetivos, detectar erros e auxiliar a tomada de decisões foi a indutiva. Quanto à técnica de pesquisa, este trabalho combina a pesquisa documental com a bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Mineração. Direitos humanos. Povos indígenas.

ABSTRACT

In Brazil, there are constant attacks to human rights masked under the pretext of development, improvement of life quality and increase in the number of jobs. In this sense, the research focuses on the process of resistance organized by indigenous peoples in opposition to the extraction of mineral resources by large mining enterprises, notably in relation to the violation of these peoples' territorial rights. Given this point, the following problem arises: to what extent does the new mining regulatory framework allow mining companies to violate the territorial rights of indigenous peoples in Brazil? We work with the hypothesis that the new regulatory framework of the mining sector is based on the classic concept of private property, and therefore does not recognize the collective right of indigenous peoples to their traditional territory. The overall objective is to analyze whether there is a possibility of regulating mining without damaging the human rights of such peoples. Specifically, it aims to characterize mining activity within the neo-extractive context implemented in Brazil, to point out the opposition between mining regulations based on the collective rights of those peoples, and to analyze how the law legitimizes the violations committed by mining companies in disregard of the territorial rights of indigenous peoples. The methodological approach used to achieve the objectives, detect errors and assist decision making was the inductive one. As for the research technique, this work combines documentary with bibliographic methods.

KEYWORDS: *Development. Mining. Human rights. Indian people.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia-Geral da União
ANM	Agência Nacional de Mineração
ARIM	Áreas de Relevante Interesse Mineral
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC/2002	Código Civil de 2002
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISA	Instituto Sociambiental
LTN	Localização de Trabalhadores Nacionais
MAM	Movimento pela Soberania Popular na Mineração
MJ	Ministério da Justiça
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNM	Plano Nacional de Mineração
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal

SPI	Serviço de Proteção aos Índios
TIs	Terras Indígenas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço do comércio exterior- principais substâncias metálicas – 2015 - Tipos de produtos.....	37
Tabela 2 – Valor das exportações – principais países – 2015	39
Tabela 3 - Situação geral das Terras Indígenas no Brasil.....	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Balanço do Comércio Exterior	38
Gráfico 2 - Participação das principais substâncias metálicas	40
Gráfico 3 - Distribuição da população indígena, IBGE, 2010	80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 NEOEXTRATIVISMO E A EXPLORAÇÃO MINERAL NO BRASIL	20
2.1 Desenvolvimento nos países de capitalismo periférico	20
2.2 O modelo de desenvolvimento neoextrativista	28
2.3 Brasil: um país neoextrativista?	36
3 MINERAÇÃO E DIREITO MINERÁRIO NO BRASIL	43
3.1 Conceitos e características da atividade minerária	43
3.2 Princípios do Direito Minerário	46
3.3 Mineração na Constituição Federal de 1988	50
3.4 Regimes minerários e aspectos processuais	55
3.5 O novo marco regulatório do setor minerário	60
4 O “BEM VIVER” COMO ALTERNATIVA AO DESENVOLVIMENTO	66
4.1 O caráter eurocêntrico do debate sobre desenvolvimento	66
4.2 O “Bem Viver”: outro modelo de desenvolvimento possível?	74
4.3 A colonialidade do Estado brasileiro	80
5 POVOS INDÍGENAS E DIREITOS TERRITORIAIS NO BRASIL	88
5.1 Terras indígenas no Brasil: histórico normativo	88
5.2 A Constituição Federal de 1988: um novo capítulo na história dos povos indígenas	97
5.3 A Convenção nº 169 da OIT: a terra indígena como direito étnico	105
6 MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS: o dilema entre “desenvolver” ou “bem viver”	116
6.1 O direito territorial dos povos indígenas em zonas de extração de recursos minerais: um conflito constitucional	116
6.2 Direito e desenvolvimento: a omissão dos direitos coletivos	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	140

1 INTRODUÇÃO

Em 2010, o Ministério de Minas e Energia (MME) publicou o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030), listando metas para quintuplicar a atividade minerária no país e a elaboração do novo marco regulatório do setor mineral. A principal problemática no PNM – 2030 diz respeito à necessidade apontada pelo MME do estabelecimento de diretrizes para a mineração em áreas com restrição legal, entre elas terras indígenas. Em outras palavras, o que se propõe é a flexibilização dessas restrições em nome do desenvolvimento mineral (BRASIL, 2010).

Segundo informações disponibilizadas pelo MME, quatro aspectos norteiam a proposta de novo marco regulatório do setor mineral (MILANEZ, 2012, p. 20). O primeiro versa sobre os novos aspectos processuais para a obtenção de licença de lavra. O segundo diz respeito à transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em uma agência reguladora e da criação do Conselho Nacional de Política Mineral. O terceiro refere-se à nova forma de cálculo e cobrança das royalties da exploração mineral. O quarto remete à discussão, no Congresso Nacional, como já mencionamos, da regulamentação da mineração em Terras Indígenas (TIs).

Nesse cenário, as populações atingidas pela mineração são bombardeadas por promessas de criação de empregos, melhorias nas condições de vida, dinamização da economia e ‘crescimento’. Em contraste com esse discurso, que comumente acompanha a prática da instalação de empreendimentos em mineração, são sentidos, um pouco depois, os impactos: poluição, adoecimento da população, alteração de paisagens, biomas e modos de vida das comunidades atingidas, remoções, contaminação de cursos d’água, assoreamento, inchaço populacional durante o período de obras, especulação imobiliária e trabalho escravo, entre outros. No centro desse conflito, povos indígenas denunciam a incompatibilidade da atividade minerária com suas práticas históricas de ocupação e uso do território.

No Brasil, são constantes as agressões aos direitos humanos mascaradas sob o pretexto do desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida e aumento do número de empregos. Violações de direitos fundamentais, direitos de comunidades tradicionais, direito a um meio ambiente sadio e equilibrado são observadas a partir

da execução de projetos de grandes empresas que não revelam os verdadeiros impactos negativos socioculturais e ambientais.

Diante do exposto, esta pesquisa se concentra no processo de resistência organizado pelos povos indígenas em oposição à extração de recursos minerais por grandes empreendimentos minerários, notadamente no que diz respeito à violação dos direitos territoriais desses povos.

A escolha do tema é fruto da urgência e complexidade dessa questão na atualidade, bem como da curiosidade da presente pesquisadora ao enxergar a apropriação da temática do meio ambiente e sua relação com as violações dos direitos humanos dos povos indígenas, afetados por políticas desenvolvimentistas, um tema cada vez mais central e visto crescentemente como entrelaçado ao bem-estar social da população.

A justificativa para realização desta pesquisa reside na necessidade de problematizar o modelo de desenvolvimento centrado na racionalidade econômico-tecnológica ocidental que se apropria da natureza e da cultura de povos tradicionais com vistas a garantir a lógica produtivista do capitalismo sem levar em conta as violações dos direitos humanos cometidas nesse processo. Diante disso, levanta-se o seguinte problema: em que medida o novo marco regulatório do setor minerário permite que as empresas mineradoras violem os direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil?

Para este fim, o aporte teórico aqui utilizado pretende fundamentar algumas discussões centrais, a saber: desenvolvimento, colonialidade, pluralismo jurídico e direitos humanos. O desenvolvimento é um termo plurissignificativo que pode ser apropriado por diferentes grupos que visam a diversos fins para mascarar práticas violadoras de direitos humanos, ambientais e culturais. Desse modo, a intervenção de projetos e megaprojetos, baseada na lógica desenvolvimentista do capitalismo, faz aumentar não só os impactos ambientais nos ecossistemas e nos territórios, mas também ameaça e enfraquece os direitos humanos, gerando riqueza para seus acionistas e colaboradores e pobreza para a população local, fragilização da diversidade cultural e biológica, deterioração das condições ambientais, apropriação privada dos recursos naturais, entre outros problemas. Para embasar essa questão, a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado,

constituído principalmente por Enrique Leff, Rayén Quiroga Martínez e Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

O conceito de colonialidade afirma que apesar da extinção do colonialismo como sistema político formal, o poder social ainda está impregnado pelas características surgidas com este sistema. Desse modo, “a colonialidade não deixou de ser o caráter central do poder social atual” (QUIJANO, 2014, p. 759). Esse conceito nos ajuda a compreender como o processo de colonização/dominação dos povos indígenas ainda se perpetua até os dias atuais e tem como principal executor o aparelho estatal. A respeito desse conceito, o material bibliográfico consultado é constituído principalmente por Aníbal Quijano e Walter Mignolo.

O terceiro conceito remete ao pluralismo jurídico, que pressupõe a existência de outras fontes normativas, afastando o papel do Estado como único produtor do Direito. Assim, a relevância da temática pluralista conduz, necessariamente, à discussão das possibilidades de uma nova cultura jurídica, com legitimação assentada no reconhecimento da justa satisfação de necessidades básicas e na ação participativa dos sujeitos coletivos. O material para abordar esse conceito é composto principalmente por referências de Enrique Leff e Wolkmer.

Por fim, a concepção de direitos humanos baseia-se na perspectiva apresentada por Herrera Flores, que ressalta que os direitos humanos são resultados sempre provisórios das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para viver.

De modo geral, trabalha-se aqui com a hipótese de que o novo marco regulatório do setor minerário parte do conceito clássico de propriedade privada que não reconhece o direito coletivo dos povos indígenas ao seu território tradicional. Nesse sentido, a mineração não pode ser regulada sem que haja violação aos direitos humanos dessa comunidade tradicional, formada por povos cujos direitos culturais e da tradicionalidade, reconhecidos constitucionalmente, podem ser ameaçados.

Nesse contexto, o objetivo geral é analisar se existe a possibilidade de regulamentar a mineração sem que haja lesão aos direitos humanos dos povos indígenas. Especificamente, objetivam-se caracterizar a atividade mineradora dentro do contexto neoextrativista implementado no Brasil, apontar a oposição existente entre a regulamentação da mineração a partir de direitos coletivos dos povos

indígenas e analisar como o direito vem legitimando as violações cometidas pelas empresas mineradoras em desrespeito aos direitos territoriais dos povos indígenas.

A abordagem metodológica utilizada para alcançar os objetivos, detectar erros e auxiliar a tomada de decisões foi a indutiva. A indução é um processo mental pelo qual, partindo-se de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 83). A partir da observação dos dados fornecidos pelo Instituto Sociambiental (ISA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Comissão Pastoral da Terra (CPT), foram investigadas a forma como o Estado brasileiro tem lidado com o conflito entre empresas mineradoras e povos indígenas.

Quanto à técnica de pesquisa, este trabalho combina a pesquisa documental com a bibliográfica. A pesquisa documental caracteriza-se pela consulta fontes primárias, como documentos (MARCONI; LAKATOS, 2003). A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2002, p. 44), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo para se ter uma fundamentação teórica, que, nesta pesquisa, envolve artigos científicos, monografias, dissertações, teses, revistas científicas e livros. Tem por objetivo conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre determinado tema para viabilizar uma melhor utilização do acervo bibliográfico e oportunizar que o pesquisador entre em contato com todo o material escrito sobre algum assunto (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Quanto à organização da dissertação, o primeiro capítulo apresenta o contexto de implementação do neoextrativismo no Brasil, bem como analisa o discurso do desenvolvimento nos países periféricos. Além disso, o objetivo deste capítulo é demonstrar a relação existente entre o contexto neoextrativista e a expansão da atividade de mineração no Brasil.

O segundo capítulo discute o direito minerário e a proposta do novo marco regulatório enquanto legitimadores do modelo desenvolvimentista adotado pelo Estado.

O terceiro capítulo discorre sobre o caráter eurocêntrico do debate a cerca do desenvolvimento, bem como seu espectro colonial que desconsidera outros modos alternativos de desenvolvimento. Ademais, aborda a proposta alternativa de “bem

viver”, que está sendo gestada no seio dos povos indígenas de países como Equador e Bolívia. Por fim, apresenta dados sobre as condições de vida dos povos indígenas no Brasil, que demonstram o caráter colonial das políticas implementadas pelo Estado brasileiro.

O quarto capítulo parte do conceito de territorialidade adotado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como traz à baila a contribuição da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na construção dos direitos territoriais indígenas e sua proteção jurídica no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo é demonstrar que, apesar dos avanços obtidos, os direitos territoriais indígenas partem de uma concepção individualista de direito privado que omite os direitos coletivos.

Por fim, o quinto capítulo apresenta o conflito constitucional envolvendo os direitos territoriais dos povos indígenas em zonas de extração de recursos minerais. Além disso, reitera a relação existente entre o modelo de desenvolvimento e o aparato jurídico estruturado para legitimá-lo.

Por último, vale ressaltar que esta pesquisa tem uma abordagem não-dogmática do fenômeno jurídico que procura combinar o Direito Econômico com indagações sociológicas, antropológicas, políticas e de outros ramos do direito. Por meio de uma abordagem multidisciplinar, buscou-se explicitar as várias conexões do conhecimento jurídico com outros saberes correlatos.

2 NEOEXTRATIVISMO E A EXPLORAÇÃO MINERAL NO BRASIL

2.1 Desenvolvimento nos países de capitalismo periférico

Desenvolvimento é um termo que reflete diversos significados, portanto, é possível apresentarmos uma série de teorias¹ e conceitos² a respeito. No entanto, optamos por destacar as teorias e conceitos mais influentes na América Latina, já que balizam o contexto que será apresentado neste trabalho, a exemplo da teoria da dependência e da concepção de desenvolvimento como crescimento econômico.

Ao longo da história, os povos e as populações da América Latina foram impedidos de criar sua própria concepção de ‘desenvolvimento’. Como ressalta Rayén Martínez (2003, p. 79), nossa história seria diferente se não tivéssemos importado “as receitas da Inglaterra e dos Estados Unidos, sem nenhum respeito nem sensibilidade por nossa diversidade cultural, por nossa identidade e visões alternativas do que é progresso e bem-estar”. Desse modo,

[...] o conceito de desenvolvimento privilegiou certas sociedades, culturas e instituições, ao tempo que desprivilegiou outras, definindo ‘o outro’ (não desenvolvido) como incompetente, inferior e em necessidade de transformação (FRANCO, 2013, p. 143).

Rayén Martínez (2003, p. 94) afirma ainda que é comum nos esquivarmos da definição do que seria ‘desenvolvimento’, pois assumir uma concepção exige que nos

¹ Enríquez (2003, p. 12-14) apresenta quatro principais linhas de abordagem sobre as teorias do desenvolvimento: 1) teorias clássicas do crescimento da economia convencional: modelos clássicos de Harrod e Domar e de Robert Solow, além das teorias das etapas de crescimento de Rostow; 2) teorias de inspiração marxista ou neo-marxistas: os estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), teorias dependentistas e os estudos de Stephne Bunker; 3) teorias institucionalistas ou neo-institucionalistas: destacam-se os estudos de Douglas North e de Robert Putnam; e 4) propostas de desenvolvimento sustentável: ressaltam-se os estudos de Goldsmith, Herman Daly, Altvater e Ignacy Sachs. A autora pontua que existem outros autores importantes que não estão necessariamente enquadrados nas quatro vertentes, a exemplo de Amartya Sen e sua teoria do desenvolvimento como liberdade.

² Como já destacado, o termo “desenvolvimento” reflete diversos significados. Nesse sentido, é possível trazer concepções das mais variadas possíveis. Barral (2005, p. 34-35) destaca que o desenvolvimento já possuiu várias feições, todas marcadas por uma análise econômica do mundo: 1) no século XVI, esse conceito estava intimamente ligado ao poder Estatal e ao modelo econômico do mercantilismo; 2) na visão de autores como Smith e Ricardo, ele estava atrelado à consolidação do poder econômico; 3) na visão de Marx, ele também estava centrado em uma visão economicista, estudada a partir do mercado; 4) no entendimento de Keynes, o desenvolvimento econômico relacionava-se com o mercado consumidor; 5) após Keynes, uma concepção voltada para o crescimento do PIB e distribuição de renda foi defendida; 6) na visão de Furtado, o desenvolvimento ia além de fatores econômicos, mas não fugia da centralização na economia.

posicionemos e coloquemos na mesa nossa visão de mundo, o que explicitaria “diferentes interesses de poder” (QUIJANO, 2000, p. 38). Ou seja, não há neutralidade nas definições apresentadas, pois cada uma revela uma concepção de mundo, uma concepção de poder. A diversidade de significados possibilita, por exemplo, que diferentes grupos se apropriem de determinado conceito para mascarar práticas violadoras de direitos humanos (sociais, econômicos e culturais) e de direito ambiental (LINS RIBEIRO, 1992).

Apesar de o termo ‘desenvolvimento’ ser plurissignificativo, constantemente foi confundido com ‘crescimento econômico’ na perspectiva de acumulação de renda. Tendo sido aplicado cientificamente pela primeira vez nas ciências biológicas, foi transportado para as ciências sociais e humanas por meio da economia, que defendeu seu uso sob a “perspectiva de um incremento de renda *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas. Foi (e ainda é), por essa razão, identificado como crescimento econômico” (FRANCO, 2013, p. 141).

Essa concepção de desenvolvimento enquanto crescimento econômico “representou o descuido com outros elementos estranhos aos ganhos monetários, e fundamentou-se em uma racionalidade que excluiu a natureza e enalteceu a primazia econômica” (BRUZACA, 2014, p. 19). Como consequência, partindo-se de uma noção de progresso pautada em uma perspectiva quantitativa, o desenvolvimento de um país é medido através de sua renda *per capita*, desconsiderando-se aí valores sociais, ambientais e culturais fundamentais (MARTÍNEZ, 2003). Assim,

[...] as ideias trazidas no pacote do paradigma do desenvolvimento como progresso, planejamento, pobreza, modernização, estariam enraizadas no pensamento econômico, político e cultural do ocidente, reforçando a imagem do desenvolvimento como discurso situado historicamente e culturalmente orientado para a inferiorização e neocolonização dos lugares considerados ‘não desenvolvidos’. (FRANCO, 2013, p. 141).

Lins Ribeiro (1992, p. 24) reforça que “a ideia de progresso vem acompanhada, explicitamente ou não, da sua aposta e complementar, a de obediência. É como se a humanidade se encontrasse no permanente dilema entre crescer ou perecer”, ou seja, o “discurso desenvolvimentista” (QUIJANO, 2000) cria a dicotomia entre desenvolvido e subdesenvolvido, no qual o primeiro domina o segundo. Desse modo:

Se antes se utilizava o binômio civilizado/selvagem para demarcar as relações de poder, exploração e opressão exercidas pelo colonizador, atualmente utiliza-se desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro mundo/terceiro mundo com o objetivo de cristalizar relações desiguais e de injustiça entre povos. Assim, o colonialismo político de outrora é reeditado com a imposição de saberes e de modelos econômicos dos países dominantes sobre os países dominados (OLIVEIRA, 2009, p. 39).

Esse discurso desenvolvimentista reitera a posição dos países no mercado mundial, ou seja, os países ‘ricos’, ‘desenvolvidos’ e do ‘Primeiro Mundo’, aqueles que controlam o mercado mundial e que têm altos níveis de industrialização e de desenvolvimento econômico. No outro extremo, encontram-se os países ‘pobres’, ‘subdesenvolvidos’ e do ‘Terceiro Mundo’, que têm uma economia atrasada baseada na exportação de matérias-primas para os países ‘desenvolvidos’. O critério adotado para tal classificação parte do pressuposto de que desenvolvimento é crescimento econômico, o que implica constatar que os países que não se enquadram nesse critério permanecem à margem da economia mundial, como falaremos mais adiante. Nesse mesmo sentido,

A partir da dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento reduziu-se a pluralidade, a complexidade, a diversidade à simples dualidade entre ‘pobres’ e ‘ricos’, entre ‘desenvolvido’ e ‘subdesenvolvidos’. Com tal efeito, define-se o desenvolvimento em termos da centralidade das relações econômicas, legitimando-o como instrumento de colonização dos países então considerados ‘subdesenvolvidos’ (FRANCO, 2013, p. 142).

Como consequência dessa posição subalterna na economia mundial, nos países subdesenvolvidos a demanda por desenvolvimento toma o foco da produção de riquezas pela apropriação do meio ambiente, por meio da exploração dos recursos naturais³ que serão convertidos em matérias-primas a serem exportadas. Com a

³ Para os fins deste trabalho, utilizaremos a expressão “recurso natural” adotada pela legislação brasileira, definida pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu art. 3º, V, estabelece o conceito de recursos naturais: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, 1981). Segundo Figueiredo (2017, p. 130), esses recursos podem ser classificados em várias categorias: renováveis, não renováveis, esgotáveis, reprodutíveis, crítico e outros. No entanto, aqui abordaremos duas classificações com mais ênfase, quais sejam, recursos naturais *renováveis* e recursos naturais *não renováveis*. Renováveis são os recursos cuja utilização não acarreta o necessário esgotamento, já que podem ser regenerados em um curto espaço de tempo. Já os recursos não renováveis, por serem distribuídos em quantidades fixas no globo terrestre, têm uma capacidade regenerativa baixa. Sua renovação depende de processos geológicos que duram centenas de milhões

apropriação do meio ambiente os impactos ambientais⁴ são ampliados e provocam a vulnerabilização de relações políticas e sociais. Ademais, se o impacto ambiental se torna um grande problema, os impactos culturais e sociais se constituem no fortalecimento do mesmo.

Para a concepção de desenvolvimento como crescimento econômico, preocupações com o meio ambiente e com o bem-estar das populações são vistas “como empecilhos para as atividades econômicas lograrem ganhos e riquezas monetárias” (BRUZACA, 2014, p. 20; LEFF, 2006, p. 134). Tal concepção estabelece que a condição de subordinação econômica dos países subdesenvolvidos seja fortalecida pelo empobrecimento da população, pelos impactos ambientais ocasionados pela exploração dos recursos naturais, pela perda da identidade cultural de diversos povos e comunidades tradicionais⁵ e por outros impactos negativos.

Partindo dessa concepção de desenvolvimento, algumas teorias econômicas foram gestadas na América Latina, advindo da crítica às teorias clássicas⁶. Para estas, desenvolvimento e crescimento econômico “são conceitos equivalentes” (ENRÍQUEZ, 2008; MARTÍNEZ, 2003). Portanto, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* seria a medida central desse crescimento. Essas teorias são referências para autores que compreendem os investimentos produtivos em mineração essenciais para o desenvolvimento econômico.

de anos (ATAÍDE, 2017). Além disso, vale reiterar outras interpretações sobre o conceito de “recursos naturais”, definido com base em cosmologias e valores culturais, por interesses sociais e poderes econômicos (LEFF, 2006, p. 111). Essa concepção, por exemplo, leva em conta o padrão tecnológico de cada momento histórico.

⁴ Segundo o art. 1º da Resolução nº. 001/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), impacto ambiental é “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; qualidade dos recursos ambientais” (BRASIL, 1986). Vale ressaltar que o conceito de impacto ambiental compreende “qualquer alteração”, seja ela positiva ou negativa.

⁵ De acordo com o inciso I, art. 3º do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, povos e comunidades tradicionais são “os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”(BRASIL, 2007). Exemplos desses grupos são comunidades quilombolas, pescadores artesanais, marisqueiros, catadores de coco, seringueiros, castanheiros, povos indígenas.

⁶ Podemos citar os modelos de Harrod e Domar, Robert Solow, Walt Whitman Rostow e François Perroux (ENRÍQUEZ, 2008, p. 14).

Entre as teorias clássicas, destacamos a teoria da modernização. Segundo Enríquez (2008), ela busca explicar a transição de uma sociedade tradicional para uma moderna. Essa transição seria determinada pela capacidade de investir em ciência e tecnologia (MARTÍNEZ, 2003, p. 95), ou seja, o crescimento ocorreria mediante aplicação da tecnologia e da ciência ocidentais na produção.

De cunho mais funcionalista e sociológico, a visão modernizadora

distinguia as sociedades tradicionais das sociedades modernas através de enfoques alternativos que levaram à constatação da existência de um Terceiro Mundo, além do Primeiro Mundo⁷, formado pelos países de economias industrializadas capitalistas (FEITOSA, 2013, p. 187).

Por outro lado, as sociedades tradicionais seriam caracterizadas por meio de um baixo PIB *per capita*, deficiências no sistema de ciência e tecnologia e baixa produtividade, características típicas de sociedades agrárias tradicionais (ENRÍQUEZ, 2008, p. 18).

Incomodados com a sobrevalorização dos padrões culturais ocidentais implícitos na teoria da modernização, teóricos latino-americanos passaram a formular teorias econômicas alternativas às Escolas clássicas dos países centrais⁸ (MARTÍNEZ, 2003, 96). Concomitantemente, denunciaram a dependência econômica dos países periféricos em razão do modelo gerado pela divisão internacional do trabalho (FEITOSA, 2013, p. 185).

As teorias de inspiração marxistas ou neomarxistas, como o estruturalismo dos cepalinos⁹ e a teoria da dependência, criticam as escolas clássicas do crescimento “pela ênfase na questão histórica, pela rejeição de fórmulas universais e pela exposição do caráter político subjacente à ideia de desenvolvimento” (ENRÍQUEZ, 2008, p. 26).

Sendo assim, criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) passou a formular um pensamento econômico latino-americano que ficou conhecido como

⁷ O Segundo Mundo, segundo essa teoria, seria composto pelos países socialistas, de economias planejadas (FEITOSA, 2013, p. 187).

⁸ O referido termo será explicado logo mais adiante.

⁹ Referência aos teóricos da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL).

estruturalismo¹⁰. A partir de então o conceito de desenvolvimento passou a abranger seu sentido histórico e antropocêntrico, encarado como transformação dirigida e não como ação espontânea. Dessa maneira, cada país deveria “formular e construir o seu projeto nacional de desenvolvimento, como formulação de políticas públicas gerais para fins substantivos específicos” (FEITOSA, 2013, p 178).

Sob forte influência de Raúl Prebisch e Celso Furtado, os cepalinos apresentavam agendas de planejamento econômico com base na industrialização geradora de empregos e na necessidade de programação estatal do desenvolvimento, entendido como processo plural, de natureza econômica, política e social. Para regular a economia, os países subdesenvolvidos deviam

delimitar o papel das empresas transnacionais, estipular metas para as exportações, condicionar as remessas de lucros para o exterior e impor requisitos como a transferência de tecnologia (FEITOSA, 2013, p. 185).

Além disso, os cepalinos estabeleciam a divisão do mundo em países industrializados e países pobres, especializados em produtos primários, exportadores de *commodities*¹¹. Diante dessa conjuntura, era essencial que os governos da América Latina adotassem políticas capazes de impulsionar a criação de parques industriais próprios nos países do chamado Terceiro Mundo (FEITOSA, 2013, p. 186). Nesse sentido,

Com base nas informações das Nações Unidas, Prebisch demonstrou que a troca entre produtos primários e manufaturados conduzia a uma ‘deterioração nos termos de intercâmbio’. Isso significava que os preços agrícolas e das demais matérias-primas tendiam à queda secular, enquanto os preços dos produtos industrializados tendiam à estabilidade ou mesmo à alta. As razões desse processo estavam relacionadas aos limites da expansão do consumo, tanto dos produtos agrícolas – caracterizados por baixa ‘elasticidade-renda da demanda’ – como das matérias-primas, largamente substituídas por produtos sintéticos (ENRÍQUEZ, 2008, p. 27).

¹⁰ O termo refere-se à estrutura produtiva dos países periféricos e a tendência de ela mesma para reproduzir e perpetuar o sistema capitalista periférico.

¹¹ As *commodities* são recursos naturais negociados no mercado financeiro, podendo ser minerais ou agrícolas, e renováveis ou não renováveis. Uma matéria-prima se torna *commodity* após passar por um processo de padronização baseado em critérios impostos por multinacionais e governos. Após esse processo, ela passa a ser negociada no mercado financeiro (COELHO, 2015, p. 41-42).

Outrossim, foi com a teoria da dependência que se passou a refletir sobre o caráter dependente do capitalismo latino-americano (ENRÍQUEZ, 2008). Segundo Enrique Leff (2016, p. 230), a dependência e o subdesenvolvimento se instauram como um estado estrutural do sistema-mundo em que as nações do Terceiro Mundo proporcionam os recursos naturais desvalorizados e a mão de obra barata para a acumulação de capital e o desenvolvimento tecnológico dos países ‘desenvolvidos’. Assim, são consideradas centrais as economias que adotam as técnicas capitalistas de produção e periféricas as economias cuja produção permanece atrasada (FEITOSA, 2013, p. 187).

Partindo dessa concepção de centro/periferia, Wolkmer (2001, p. 80) apresenta o conceito de capitalismo periférico – típico dos países da América Latina – enquanto “um modelo de desenvolvimento no qual as estruturas socioeconômicas e político-culturais locais e/ou nacionais são determinadas e submetidas aos interesses das transnacionais e das economias dos centros hegemônicos”. Nesse modelo de desenvolvimento, a presença do capital estrangeiro é sinônimo de desenvolvimento. Aqui, o Estado diminui seu protagonismo e cede espaço para as transnacionais influenciarem as políticas e atuações estatais.

Diante disso, o pensamento dependentista critica os estruturalistas por considerarem o subdesenvolvimento como a falta de desenvolvimento. Para aqueles, “o sistema mundial capitalista produz simultaneamente desenvolvimento e subdesenvolvimento, ou seja, a periferia subdesenvolvida seria apenas a outra face do desenvolvimento dos países centrais” (ENRÍQUEZ, 2008, p. 29). O desenvolvimento do Ocidente deu-se à custa da exploração das colônias do Terceiro Mundo (MARTÍNEZ, 2003, p. 97). Desse modo,

[...] el subdesarrollo no es consecuencia de la supervivência de instituciones arcaicas, de la falta de capitales em las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo, por el contrario, el subdesarrollo há sido y es aún generado por el mismo processo histórico que genera también el desarrollo económico del próprio capitalismo (MARTÍNEZ, 2003, p. 97).

Herrera Flores (2009, p. 142) ressalta que o desenvolvimento orientado ao mercado reforça a ideia de que o subdesenvolvimento se dá pela não inserção nos mercados internacionais. A solução apresentada diante disso é o livre comércio para os países pobres e a proteção dos países ricos. No entanto, ocorre que os países de

capitalismo periférico, como o Brasil, são reduzidos à função de exportadores de produtos primários e importadores de capital e tecnologia, ampliando as desigualdades nos países pobres e no intercâmbio mundial (WOLKMER, 2001, p. 80). Desse modo, os países subdesenvolvidos são responsáveis por fornecer os recursos que garantem o desenvolvimento dos países desenvolvidos.

Nesse processo, vários mecanismos são utilizados para garantir a apropriação privada dos recursos naturais (produtos primários) desses países, como a mercantilização da terra, a expulsão dos povos e das comunidades tradicionais e a flexibilização das normas de regulação de modo a favorecer a rentabilidade dos investimentos. Isso acontece em vários países da América Latina, onde, apesar de haver algumas políticas de caráter distributivo, adere-se à fórmula do modelo de desenvolvimento neoextrativista¹² (CURI, 2005, p. 165).

Em resumo, o modelo de desenvolvimento dos países da América Latina é regido pelas regras do mercado, mantendo íntima relação com a concepção de desenvolvimento como crescimento econômico. Para isso, o Estado torna-se omissor frente à intervenção das empresas transnacionais na formulação de políticas que estimulam a manutenção do caráter dependente dos países periféricos. Na realidade brasileira, o reflexo disso se dá na exploração da região amazônica em virtude de sua riqueza de recursos naturais.

A experiência prática mostra que pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo). Nessas condições, as transformações na sociedade são mais aparentes do que reais (LEFEBVRE, 2001 p. 140). Por esse motivo, é essencial construir uma concepção de desenvolvimento que questione a ideologia “economicista” que acoberta o superlucro e a superexploração capitalistas, o domínio do econômico em proveito do Estado (LEFEBVRE, 2001 p. 124).

O aumento dos índices e ritmos de crescimento entra para as variáveis estratégicas, pois o aumento quantitativo já suscita problemas qualificativos, aqueles que dizem respeito à finalidade, ao desenvolvimento. Não se trata apenas dos índices de crescimento da produção e da renda, mas da divisão. Que parte da produção

¹² O conceito e características desse modelo de desenvolvimento serão explicitados no subtópico seguinte.

aumentada e da renda global será atribuída às necessidades sociais, à “cultura”, à realidade urbana? (LEFEBVRE, 2001 p. 126).

Nesse mesmo sentido, Herrera Flores (2009, p. 77) reitera:

Não existe desenvolvimento se não se respeitam os direitos humanos no mesmo processo de desenvolvimento. E, do mesmo modo, não haverá direitos humanos se não se potencializam políticas de desenvolvimento integral, comunitário, local e, logicamente, controlável pelos próprios afetados, inseridos no mesmo processo de respeito e consolidação dos direitos.

Dessa forma, vê-se que as concepções clássicas que confundem desenvolvimento como crescimento econômico não explicam a realidade presente na maior parte dos países periféricos. Estes, apesar da enorme reserva de recursos naturais, estão numa posição subalterna no sistema econômico mundial. Essa realidade se deve principalmente ao fato de essa grande reserva de recursos naturais ser destinada à exportação, o que acarreta o não desenvolvimento da riqueza interna. Ademais, como veremos, o lucro obtido através dessa venda de matérias-primas fica restrito a um seleto grupo de empresas, ou seja, não há uma distribuição equitativa com o todo da população, o que reforça ainda mais o perfil de ‘subdesenvolvimento’.

Sob o pretexto do crescimento econômico, as políticas de desenvolvimento implementadas nos países de capitalismo periférico tendem a desconsiderar fatores sociais, ambientais e culturais, ou seja, os aspectos qualitativos do desenvolvimento. Como consequência, além dos impactos negativos sobre o bem-estar da população, os lucros obtidos não são devidamente distribuídos, o que intensifica a situação de pobreza de inúmeros grupos vulneráveis, a exemplo dos povos indígenas. Como será discutido adiante, esse processo se dá de forma mais intensa nos países ricos em recursos naturais.

2.2 O modelo de desenvolvimento neoextrativista

Como vimos na seção anterior, a dependência da extração dos recursos naturais como vetor de crescimento econômico não é uma novidade na América Latina. Essa estratégia tem sido implementada desde as origens do período colonial (SCOTTO, 2011), caracterizando-se pelo intercâmbio ecologicamente desigual (ALIER, 2007, p. 346) no qual o capital estrangeiro importa produtos dos países

periféricos sem levar em consideração o esgotamento dos recursos naturais e as externalidades locais.

Alberto Acosta (2011, p. 85) reitera a origem colonial dessa dependência, definindo o extrativismo¹³ como “uma forma de acumulação que começou a ser forjada maciçamente há 500 anos”. Foi por meio da colonização da América, da África e da Ásia que o sistema capitalista começou a se estruturar enquanto economia mundial. Desse modo, a acumulação extrativista passou a ser imposta pelos países centrais, transformando, assim, os países periféricos em “regiões especializadas na extração e produção de matérias-primas, isto é, de bens primários, enquanto outros assumiam o papel de produtores de manufaturas” (ACOSTA, 2011, p. 85). Na prática, os países periféricos “exportam Natureza” e os países centrais importam-na.

Nessa mesma linha de pensamento, Enrique Leff (2009) afirma que o processo de apropriação privada dos recursos naturais é característico da racionalidade econômico-tecnológica ocidental, a qual se consolidou nas diversas fases de desenvolvimento do modelo capitalista, encontrando-se arraigado à economia de mercado, à era da informação e à globalização geopolítica. Nele, a natureza é coisificada, desnaturalizada de sua complexidade ecológica e convertida em matéria-prima de um processo econômico, e os recursos naturais tornam-se objetos para a exploração do capital. Assim,

A lógica do mercado impôs desde então as condições de um intercâmbio desigual, que hoje se manifesta na refuncionalização ecológica dos territórios do Sul dentro da geopolítica da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável, determinando a valorização da natureza e as formas de ocupação dos territórios do Sul (LEFF, 2016, p. 431-432).

Importante destacar que a estrutura atual do setor mineral global está organizada de forma que a “fase quente” dos processos metalúrgicos (responsável pela transformação dos minerais em produtos semiacabados, tais como placas, lingotes e blocos), mais intensiva em energia e recursos, esteja concentrada nos

¹³ Atividade que consiste em extrair da natureza produtos que possam ser transformados em matérias-primas para fins comerciais ou industriais. Levando em conta os usos históricos do termo, Gudynas (2017) define extrativismo como “a apropriação de grandes volumes de recursos naturais que em sua maioria são exportados como matérias-primas para a globalização”. Vale ressaltar que o extrativismo não se limita aos minérios e ao petróleo. Há também extrativismo agrário, florestal e inclusive pesqueiro (ACOSTA, 2001, p. 85).

países periféricos, enquanto a “fase fria”, menos poluente, menos intensiva em energia e com produtos de maior valor agregado, mantenha-se nos países centrais (MALERBA, 2012, p. 14).

Enrique Leff (2009, p. 252-253) afirma que

as diferenças entre países centrais e periféricos já não ocorrem apenas pelo saque e pela superexploração visível dos recursos, mas também pelo disfarce das novas funções destinadas à natureza nas estratégias de exploração dos bens e serviços ambientais do planeta.

Isso se dá, por exemplo, por meio do plantio, nos países periféricos, de florestas artificiais que têm a função de absorver as emissões excedentes de carbono¹⁴ provenientes dos países centrais mais industrializados e, portanto, mais contaminadores.

Na década de 1990, boa parte dos países da América Latina, a exemplo do Brasil, realizou mudanças nas legislações minerária e ambiental, desencadeando assim uma flexibilização destas e o favorecimento de empresas transnacionais em detrimento dos demais impactos causados pelas atividades extrativistas, como a mineração (SCOTTO, 2011).

Além dos impactos ambientais, econômicos e sociais provocados pelo extrativismo, a concentração de esforços e o foco das atenções dadas à exploração de matérias-primas podem vetar o incentivo a outros setores, sabotando indústrias nascentes (COELHO, 2015, p. 80). Ainda convém destacar que a especialização na produção de matérias-primas é vantajosa apenas por uma pequena faixa de tempo, o que dificulta os investimentos na produção de alta tecnologia¹⁵ no futuro. Consoante a esse fato:

¹⁴ O “mecanismo de desenvolvimento limpo” (MDL), com o qual se busca induzir a restauração ecológica da economia, tem por base as enganosas certezas científicas sobre a capacidade de absorção (captura, detenção) de carbono pelas atividades agrícolas, as florestas tropicais e as reservas de biodiversidade, sobre a funcionalidade das taxas de desconto e da eficácia do mercado para a reconversão das terras com a finalidade de contribuir ao equilíbrio da atmosfera e à sustentabilidade (LEFF, 2009, p. 249).

¹⁵ *“En la práctica, el extractivismo, ha sido un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial. Este extractivismo, que ha asumido diversos ropajes a lo largo del tiempo, se ha forjado en la explotación de las materias primas indispensables para el desarrollo industrial y el bienestar del Norte global. Y se lo ha hecho sin importar la sustentabilidad de los proyectos extractivistas, así como tampoco el agotamiento de los recursos. Lo anterior, sumado a que la mayor parte de la producción de las empresas extractivistas no es para consumo en el mercado interno, sino que es básicamente para exportación. Pese a las dimensiones de esta actividad económica, ésta genera un beneficio nacional muy escaso. Igualmente gran parte de los bienes, los insumos y los servicios especializados para el*

A economia primário-exportadora padece de desenvolvimento de curto prazo. Isso acontece porque qualquer recurso não-renovável segue uma curva em formato de sino, atingindo um pico e depois caindo até a exaustão. Outra consequência de uma economia primário-exportadora é a intensificação da concentração de renda. Como as atividades que exploram recursos naturais estruturam cadeias produtivas pouco verticalizadas, baseadas em grandes propriedades e com baixo valor agregado, a criação de empregos é relativamente pequena se comparada a atividades com cadeias produtivas extensas. Ainda, pouco progresso tecnológico é absorvido (COELHO, 2015, p. 91).

Essa dependência do extrativismo para garantir o crescimento econômico na América Latina foi questionada com mais ênfase a partir dos anos 1950, quando foi proposto o modelo de industrialização via substituição de importações (MARTÍNEZ, 2003). Naquele momento, eram criticados os padrões de comércio internacional, sendo salientados os termos de troca desiguais. Como alternativa, era defendida a substituição da importação de produtos industriais básicos por meio da constituição de infraestrutura produtiva. Procurava-se implementar essa mudança por meio do endividamento externo, de investimentos diretos internacionais e da intervenção do governo (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 123).

Como resultado, surgem, em quase todos os países latino-americanos, as corporações de fomento industrial, os regimes de proteção à indústria nascente e o primeiro ensaio do desenvolvimento latino-americano (MARTÍNEZ, 2003, p. 102). Durante as décadas de 60 e 70, não restam dúvidas dos processos de industrialização e modernização gerados, de urbanização, de mobilidade social acelerada, de fortalecimento do Estado, assim como de melhorias na distribuição de renda.

Contudo, segundo Martínez (2003), a qualidade dessa industrialização era questionável em virtude, principalmente, da obsolescência do parque industrial, capacidade ociosa, ineficiências de produção, dependência do petróleo importado (na maioria dos países), clientelismo e corrupção política.

Somando-se a isso, a crise do petróleo de 1974 e 1979¹⁶ fez o preço desse produto disparar, provocando um agravamento no endividamento externo da América

funcionamiento de las empresas extractivistas, pocas veces provienen de empresas nacionales. Y en los países extractivistas tampoco parece que ha interesado mayormente el uso de los ingresos obtenidos" (ACOSTA, 2001, p. 86).

¹⁶ A crise do petróleo teve início quando se descobriu, na década de 1970, que se trata de um recurso natural não-renovável, ou seja, sua utilização acarreta seu esgotamento sem possibilidade de

Latina e, como consequência, o esgotamento do modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado na região. Desse modo, abriu-se terreno para o avanço de políticas neoliberais que reorientavam a estrutura e a estratégia econômicas para o pagamento da dívida¹⁷, refletindo baixas taxas de crescimento ao longo de todo o período (MILANEZ; SANTOS, 2013). Consoante a isso, Martínez (2003, p. 149) reforça que:

El efecto de las políticas neoliberales em la región fue rápido y brutal: desindustrialización, hipertrofia financiera, devaluación, aumento de la desocupación, de la pobreza y la indigencia, y a posteriori, transformación productiva hacia sectores exportadores primarios. Para la CEPAL y otros organismos multilaterales, el costo social del “ajuste” como se llamó en la época, significó para nuestra región una verdadera “década perdida” durante los años ochenta, puesto que el incremento de la pobreza y el deterioro de la salud, la educación y otros indicadores sociales habían caído sustancialmente.

A maioria dos países da América Latina passou por um processo de rápida redução do tamanho do Estado, entrada de capitais transnacionais, abertura comercial e privatização de empresas públicas. No caso da mineração, importantes estatais foram privatizadas, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)¹⁸ (MILANEZ; SANTOS, 2013). Dessa maneira, a readequação realizada nos países latino-americanos no pós-crise da dívida externa os empurrou para a especialização em setores intensivos em recursos naturais (OCAMPO, 2008, p. 16). A alta dos preços

restauração a curto prazo. Tal descoberta fez o preço do produto aumentar 400%, desestabilizando a economia mundial. Diante disso, os países latino-americanos não tiveram outra saída a não ser recorrer ao endividamento progressivo o que afetou o processo de desenvolvimento que vinha ocorrendo na região. Estava preparado o terreno para o neoliberalismo se instalar na América Latina (MARTÍNEZ, 2003, p. 103-104).

¹⁷ Refere-se à dívida financeira dos países periféricos em relação aos países centrais. Segundo Enrique Leff (2012, p. 36), “o que está em jogo não é a dívida financeira do Terceiro Mundo, mas a dívida oculta do Primeiro e Segundo Mundos: o hiperconsumo do Norte e a superexploração ecológica do Sul, a pilhagem, a rapina e a devastação dos recursos do mundo “subdesenvolvido” que alimentou o desenvolvimento industrial, esvaziando seus potenciais produtivos e deteriorando seus recursos ambientais”.

¹⁸ Fundada em 1943 com o nome de Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), a empresa estatal surgiu como resultado dos Acordos de Washington do governo Vargas. Com o intuito de criar uma empresa estatal especializada na exportação de minério de ferro, os Acordos de Washington - com a maior parte dos investimentos na empresa sendo de origem britânica e americana - criaram a CVRD, agregando a seu patrimônio todas as jazidas de ferro que eram propriedade da Itabira Iron Ore Company. A Vale do Rio Doce nasceu já umbilicalmente ligada ao mercado externo com o propósito de abastecê-lo com minério de ferro. A CVRD foi privatizada no dia 06 de maio de 1997. No dia 29 de novembro de 2007, o então presidente da empresa, Roger Agnelli, anunciou a mudança no nome da empresa de CVRD para apenas Vale (COELHO, 2015).

das *commodities* minerais e as condições favoráveis de financiamento externo favoreceram tal quadro.

Concomitantemente ao fenômeno da alta dos preços internacionais das *commodities*, o deslocamento da indústria pesada e de baixa tecnologia para o leste asiático diminuiu os custos de produção de várias manufaturas, o que inverteu momentaneamente os termos de troca, isto é, países especializados na exportação de matérias-primas passaram a ter vantagens comparativas no intercâmbio internacional (COELHO, 2015, p. 78).

A partir dos anos 2000, ocorreram diferentes graus de ruptura das estratégias adotadas anteriormente (ACOSTA, 2011); enquanto alguns aspectos da política neoliberal permaneciam, outros foram revistos, conformando o que viria a ser caracterizado como neoextrativismo, de modo geral (GUDYNAS, 2012), ou como neoextrativismo progressista¹⁹, mais especificamente (GUDYNAS, 2009). Sobre esse conceito, entendemos que:

Con esto el neoextractivismo sostiene ‘una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización’ del capitalismo transnacional. No solo que se mantiene, sino avanza ‘la fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales’. Se sostienen, y ‘en algunos casos se han agravado, los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos’. Siguiendo con Gudynas, ‘más allá de la propiedad de los recursos, se reproducen reglas y funcionamiento de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos’. Entre los puntos destacables está ‘una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas’ (ACOSTA, 2011, p. 100-101).

Esse novo modelo mantém as características essenciais do extrativismo de raiz colonial anteriormente caracterizado, porém, intensifica-as com o objetivo de corresponder às necessidades do capitalismo global. Sob a justificativa de combater a pobreza e promover o desenvolvimento, o neoextrativismo ganha o apelo da opinião pública e de outros setores da sociedade. Contudo, como assevera Acosta (2011), não há vontade política dos governos de “introduzir mudanças estruturais profundas”.

¹⁹ O uso do termo *progressista* se deve ao fato de que o *progressismo* adotado pelos países latino-americanos tentou vincular o *extrativismo* a *políticas públicas*, como a assistência social, mas na prática a captação de dinheiro desse setor serviu, sobretudo, para financiar o Estado, mais do que para focar especificamente na luta contra a pobreza (GUDYNAS, 2017, grifos do autor).

O conceito do neoextrativismo foi definido principalmente em referência a países da América Latina, embora possa ser também aplicado a outras regiões. Segundo Gudynas (2009; 2012), trata-se de um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. No modelo proposto pelo autor, o Estado tem um papel ativo, buscando sua legitimação por meio da apropriação e redistribuição de parte da renda gerada, apresentando afinidades com a emergência de governos progressistas (GUDYNAS, 2012, p. 130).

Milanez e Santos (2013, p. 125) nos trazem uma importante diferenciação entre o neoliberalismo típico das economias extrativistas e o neoextrativismo. De acordo com os autores, ambos possuem em comum as seguintes características: 1) especialização da estrutura produtiva como inserção externa competitiva; e 2) uma estrutura produtiva simples, incompleta e desconexa. As diferenças residem no papel do Estado e nas origens dos investimentos. No neoliberalismo extrativista, o Estado era um coadjuvante, apenas regulando a atuação das empresas transnacionais, e os investimentos eram internacionais, majoritariamente. Já no neoextrativismo, o Estado assume o papel de protagonista por meio do fomento de empresas estatais ou semiestatais, motivo pelo qual boa parte dos investimentos serem de origem nacional.

O protagonismo do Estado no modelo de desenvolvimento neoextrativista fez com que os governos progressistas da América Latina, em “nome da superação da desigualdade e da pobreza”, impulsionassem a expansão de atividades extrativas – notadamente o petróleo e os minérios – cujos custos sociais e ambientais têm gerado exclusão e desigualdade, tendo como resultado a expressão do que alguns autores têm chamado de “o paradoxo latino-americano” (MALERBA, 2012, p. 13). A expressão consiste no fato de que há países muito ricos em recursos naturais que podiam receber ingressos financeiros importantes. Contudo, apostam prioritariamente na extração dessa riqueza natural para o mercado mundial, marginalizando outras formas de criação de valor (ACOSTA, 2011).

Outro elemento desse paradoxo estabelecido a partir do fomento a essa lógica extrativa é que ela não é capaz de desmontar a posição primário-exportadora que o país ocupa no mercado global, com todos os problemas associados à opção por um modelo de desenvolvimento ancorado na especialização na exportação de recursos naturais.

Com efeito, o neoextrativismo fortalece e aprofunda as características sociais clássicas do subdesenvolvimento, como a concentração de renda e exploração predatória dos recursos naturais. Além disso, intensifica a dependência econômica e política da região produtora de matérias-primas em relação ao mercado internacional, já que as flutuações nos preços dos produtos básicos no mercado internacional influenciam diretamente sobre o aumento ou diminuição da atividade econômica na região produtora. Nesse sentido,

O que se percebe é que o paradigma neoextrativista não é uma completa inovação institucional, mas sim uma combinação de aspectos historicamente enraizados na paisagem econômica e política latino-americana. Dessa forma, apesar dos elementos novos, o modelo de desenvolvimento se constitui pela apropriação e releitura de elementos característicos de períodos passados (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 125).

Ao resumir suas principais características, Gudynas (2009; 2012) acredita que o neoextrativismo seria uma versão contemporânea do desenvolvimentismo. Este teria constituído a racionalidade predominante na América Latina no século XX, apresentando, tradicionalmente, o crescimento econômico como forma de superação da desigualdade social – e que, em sua roupagem recente, identifica-se com o financiamento de programas sociais (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 122). Nesse contexto, os setores extrativistas se manteriam como um pilar da “obsessão pelo crescimento” (GUDYNAS, 2011, p. 30). E a exportação de bens primários voltou a ser vista como “nova” estratégia de desenvolvimento para a região.

Dessa forma, o “ajuste estrutural” implementado na América Latina pelos organismos multilaterais de financiamento, em conjunto com os governos nacionais, por meio de políticas neoliberais que impulsionaram a abertura comercial e a desregulamentação geral reafirmaram a especialização primária- extrativa, gerando superexploração de recursos naturais e serviços ambientais. De tal forma que a realidade econômica dos países da América Latina tem sido determinada

[...] pelas leis cegas do mercado, subjetivado pelo interesse individual, guiado pelo espírito empresarial e sustentado pelo potencial tecnológico que, convertidos em princípios de uma ciência econômica, legitimaram uma racionalidade desvinculada das condições ecológicas da produção, de um juízo moral sobre a distribuição da

riqueza e das formas de significação cultural da natureza (LEFF, 2006, p. 31).

No entanto, o discurso neoliberal, especialmente a partir dos anos 1980, pronunciava os mecanismos do mercado como “o meio mais correto de assimilação das condições ecológicas e dos valores culturais ao processo de crescimento econômico” (LEFF, 2006, p. 139; LEFF, 2009). Esse discurso defendia que a crise ambiental causada pelo crescimento econômico sem limites era, na verdade, resultado da não atribuição de valores aos bens comuns e não fruto de um modelo de acumulação predatório. Fato é que essa estratégia discursiva tinha como finalidade “codificar e reconverter a cultura e a natureza dentro da lógica do capital” (LEFF, 2006, p. 144; LEFF, 2009).

Desse modo, o modelo de desenvolvimento neoextrativista se consolida na América Latina apresentando uma nova roupagem em relação ao modelo de extrativismo implementado até a década de 70. O Estado passa a ser protagonista na “agitação” do neoextrativismo enquanto um modelo de desenvolvimento que vai dar impulso à criação de inúmeras políticas sociais, ressaltando que os lucros obtidos nas atividades extrativas seriam redistribuídos em investimentos em saúde, educação, saneamento básico, etc.

Em meio a essa conjuntura econômica internacional, o Brasil não apresentou uma dinâmica alternativa em relação aos outros países da América Latina. Apesar das especificidades da economia brasileira, o país ainda ocupa uma posição subalterna no mercado econômico mundial. Como um dos principais exportadores de matérias-primas para os países centrais o Brasil sustenta seu PIB por meio da exploração de seus recursos naturais.

2.3 Brasil: um país neoextrativista?

No Brasil, o debate sobre neoextrativismo é recente. Em razão do seu perfil comercial diferenciado do restante da América Latina e de sua estrutura produtiva mais complexa, o Brasil dificilmente é identificado por sua população como um país extrativo (MILANEZ; SANTOS, 2013).

Segundo Coelho (2015, p. 75), o atual processo de desenvolvimento da economia brasileira não pode ser classificado como neodesenvolvimentista, uma vez

que o desenvolvimentismo tem como principal característica a industrialização progressiva em detrimento da exportação de matérias-primas. Assim sendo, a presença do neoextrativismo pode ser percebida no Brasil por meio de dois processos: a reprimarização da economia brasileira e sua consequente desindustrialização.

O processo de reprimarização é medido pelo aumento constante da participação da indústria extrativa mineral na pauta de exportação e no PIB do país (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 120). Em linhas gerais, isso significa dizer que a economia tem passado a depender mais da exploração de *commodities*. A exportação de recursos naturais, como minérios, sustenta o saldo superavitário na balança comercial brasileira, o que garante o equilíbrio fiscal necessário para o país manter o compromisso com a dívida e com o capital financeirizado (SONAGLIO, 2010; COELHO, 2015).

É importante destacar que o superávit da balança comercial brasileira é uma engrenagem essencial para o funcionamento da economia em um país periférico e bastante dependente do mercado externo como o Brasil (COELHO, 2015, p. 96). O superávit primário e a rolagem e pagamento dos títulos da dívida pública só são possíveis graças a uma crescente arrecadação no setor exportador, o que, no caso brasileiro, leva o Estado a incentivar o aumento do volume de exportação das *commodities* agrícolas e minerais.

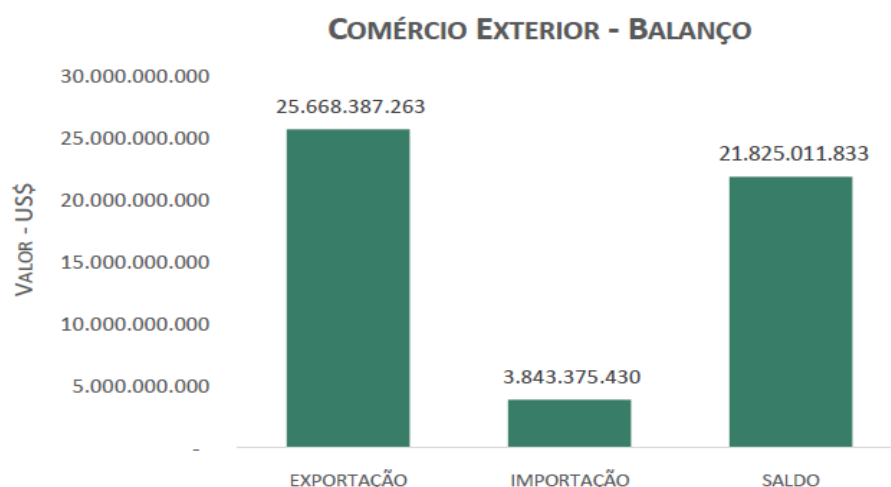
A tabela 1 e o gráfico 1 mostram que a maior parte das exportações brasileiras, em 2015, foi de produtos básicos, resultados que ilustram a reprimarização da pauta de exportações brasileiras por meio da crescente predominância do setor primário na economia em detrimento da indústria de manufaturados:

Tabela 1 – Balanço do comércio exterior- principais substâncias metálicas – 2015 - Tipos de produtos

Tipos de Produto	Exportação	Importação	Saldo
	Valor (US\$ – FOB)	Valor (US\$ – FOB)	Valor (US\$ – FOB)
BRASIL	25.668.387.263	3.843.375.430	21.825.011.833
Bens primários	16.627.242.458	984.517.814	15.642.724.644
Semimanufaturados	8.569.261.514	2.446.504.317	6.122.757.197
Manufaturados	411.732.009	349.824.989	61.907.020
Compostos químicos	60.151.282	62.528.310	-2.377.028

Fonte: DNPM (2016, p. 14).

Gráfico 1 – Balanço do Comércio Exterior



Fonte: DNPM (2016, p. 14).

Como consequência da reprimarização tem-se a desindustrialização, que se trata do processo no qual a indústria perde peso relativo frente à exploração de matérias primas. Em geral, a desindustrialização é negativa para as economias, por aumentar a vulnerabilidade do país às pressões externas e às flutuações do mercado internacional no que diz respeito aos preços das matérias-primas, reforçando a dependência pela exportação desses produtos básicos e evidenciando a deterioração dos termos de troca (COELHO, 2015, p. 80).

Ademais, a conjugação de falta de políticas industriais, câmbio sobrevalorizado, falta de investimento, juros elevados e excessiva abertura comercial desindustrializaram, desde o fim dos anos 1970, a economia nacional (CANO, 2012). Nessa mesma linha, Bercovici (2011, p. 353) ressalta:

O Brasil teria iniciado, assim, um processo de desindustrialização, que não configuraria, como nos países centrais, uma transferência de mão-de-obra do setor industrial para outros setores mais avançados tecnologicamente ou de serviços, mas seria um processo regressivo, que transfere mão-de-obra para os setores agrícolas, mineradores, agroindustriais e para as chamadas indústrias 'maquiladoras', com baixo valor agregado, ampliando o desemprego e o baixo dinamismo econômico.

É oportuno destacar que a intensificação do neoextrativismo no Brasil deve-se à demanda dos países asiáticos. Na última década, alguns países passaram a ser o

grande consumidor de matérias-primas, como é o caso da China. Com investimentos em redes de eletricidade, sistemas de transportes e habitação, a China seguiu o caminho da industrialização tradicional de manufaturas com forte intensidade em recursos naturais. Para Coelho (2015), a alta da demanda por *commodities* minerais está diretamente conectada aos investimentos chineses em infraestrutura, que são abundantes na utilização de minerais como o minério de ferro e o cobre (COELHO, 2015). Nesse período, as importações globais de minério saltaram de US\$ 38 bilhões para US\$ 277 bilhões (um aumento de 630%) (CIDH, 2016).

David Harvey (2012, p. 30-31) ressalta que o processo de urbanização da China concentrou-se principalmente na construção de infraestruturas, como barragens e estradas, centros comerciais, aeroportos e portos. Segundo o autor, as cidades chinesas, a exemplo de Shenzhen, transformaram-se em grandes metrópoles. O processo de industrialização chinesa espalhou-se por vários municípios onde o novo parque industrial se instalava no meio de “dormitórios superlotados pelas enormes reservas de mão de obra que se movem das regiões rurais empobrecidas” (HARVEY, 2012, p.31).

Por esse motivo, segundo dados do DNPM (2016), vê-se que a China continua sendo o principal consumidor de bens primários fornecidos pelo Brasil, como podemos ver na tabela 2:

Tabela 2 – Valor das exportações – principais países – 2015

País	Tipo de produto				Total Geral ⁽¹⁾
	Bens Primários	Semimanufaturados	Manufaturados	Compostos Químicos	
Total ⁽¹⁾	16.627.242.458	8.569.261.514	411.732.009	60.151.282	25.668.387.263
China	6.860.109.358	1.315.933.102	15.552.463	4.716.088	8.196.311.011
Japão	1.209.379.151	518.875.918	97.398	348.362	1.728.700.829
Países Baixos (Holanda)	820.640.957	652.950.856	4.957.156	321.539	1.478.870.508
Estados Unidos	238.353.409	760.380.102	42.357.627	27.206.761	1.068.297.899
Canadá	78.976.401	969.630.267	795.253	195.629	1.049.597.550
Reino Unido	273.950.353	734.635.281	1.702.500	14.827	1.010.302.961
Emirados Árabes Unidos	225.409.143	643.938.645	2.622.964	-	871.970.752

Fonte: DNPM (2016, p. 16).

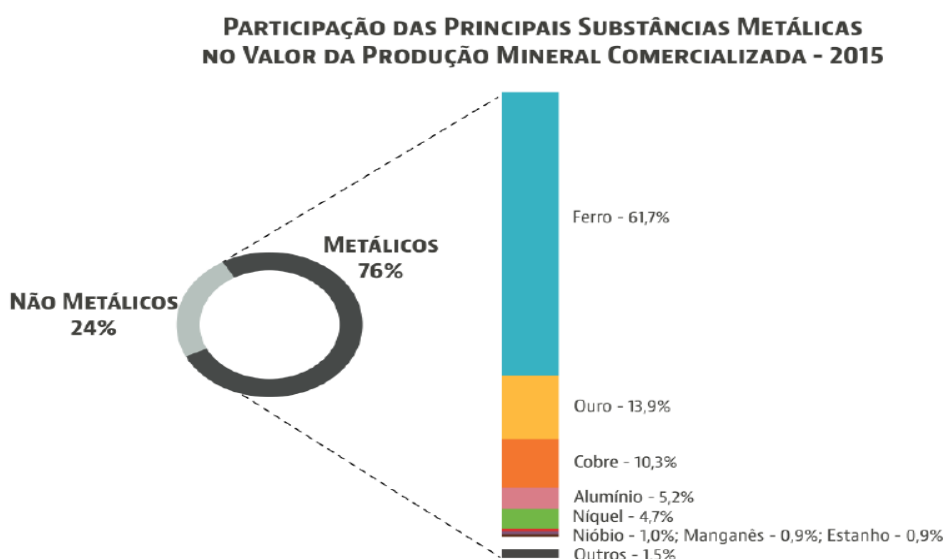
Quando levamos em consideração todos os acessórios necessários para a construção de habitações, tendo em vista o intenso processo de urbanização que a China vem sofrendo, compreendemos a posição de principal consumidor de bens

primários deste país. De acordo com Harvey (2012, p. 99), a China consome os principais bens e materiais globais, como cimento, aço e carvão, responsáveis por movimentar o mercado imobiliário chinês.

Diante disso, fica evidente a relação de dependência da economia brasileira com as demandas do mercado mundial. Países como o Brasil, dependentes da exportação de matérias-primas, sustentam o desenvolvimento econômico e a industrialização de países que ocupam uma posição mais privilegiada na economia global.

No âmbito mais estrito da indústria extrativa mineral, dados empíricos indicam que setores manufatureiros vêm perdendo espaço relativo para os setores extrativos e de transformação primária, tanto na pauta de exportação, quanto no PIB do país. Entre os bens primários, por sua vez, os minerais metálicos²⁰ exercem ampla dominância, uma vez que o valor exportado desse grupo tem excedido grandemente o valor conjunto de minerais não metálicos²¹, minerais energéticos²² e gemas e diamantes (DNPM, 2016), conforme observamos no gráfico 2:

Gráfico 2 - Participação das principais substâncias metálicas no valor da produção mineral comercializada, 2015



Fonte: DNPM (2016)

²⁰ Minerais metálicos contêm elementos físicos e químicos de metal em sua composição, que possibilitam uma razoável condução de calor e eletricidade. Exemplos: ferro, alumínio e cobre (FREITAS, 2018).

²¹ Minerais não metálicos são minérios que não contêm propriedades de metal em sua composição, como diamante, calcário e areia, entre outros (FREITAS, 2018).

²² Minerais energéticos são minérios que contêm elementos de origem orgânica em sua composição, a exemplo do petróleo, gás natural e carvão (FREITAS, 2018).

Pode-se afirmar que, em razão da onda de políticas neoliberais que assolaram a América Latina e o Brasil, especificamente, as estratégias de desenvolvimento foram reformuladas. Como consequência, como já foi dito, o papel do Estado foi reformulado (MALERBA, 2012, p. 11). Agora, ele passa a reforçar seu papel como indutor do desenvolvimento capitalista por meio de um forte investimento em alguns setores econômicos para os quais destina as prioridades de financiamento, subsídios e infraestrutura logística (transporte, energia).

No caso brasileiro, a opção pela priorização da exportação de matérias primas refletiu-se na centralidade que teve o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de tais empreendimentos e também da infraestrutura indispensável para essa atividade; na isenção de impostos para as mineradoras; no marco normativo do licenciamento ambiental, que tem sido flexibilizado nos últimos anos; bem como na precarização e sucateio dos órgãos licenciadores e fiscalizadores da atividade minerária (GUDYNAS, 2012; CIDH, 2016).

Segundo Malerba (2012, p. 11), o resultado tem sido

um processo de concentração de capitais nacionais (mas também transnacionais) que possibilitou a algumas grandes empresas brasileiras se fortalecerem no cenário global e se reproduzirem aceleradamente no território nacional.

Concomitantemente, foram elaboradas novas regulações, como as Medidas Provisórias nº 789, 790 e 791/2017²³, que buscam garantir maior controle do Estado sobre o excedente produzido por esses setores econômicos.

Nessa esteira, a proposta de um novo marco regulatório para as atividades minerais no país em discussão no Executivo parte dessa nova conjuntura até aqui apresentada. Ela tem o objetivo de ampliar e intensificar a exploração mineral no país, bem como pretende aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração.

Contudo, como fruto desse modelo de desenvolvimento primário-exportador, o novo marco regulatório²⁴ da mineração no Brasil apresenta inúmeras contradições que precisam ser analisadas com mais cuidado. Entre as principais contradições, podemos citar que um maior controle por parte do Estado não tem sido capaz de lidar

²³ Ver 3.5.

²⁴ Ver 3.5.

com a distribuição desigual dos impactos negativos da exploração desses recursos sobre populações historicamente vulnerabilizadas.

3 MINERAÇÃO E DIREITO MINERÁRIO NO BRASIL

3.1 Conceitos e características da atividade minerária

Antes de analisarmos mais detidamente a proposta de novo marco regulatório do setor minerário no Brasil, faz-se necessário compreendermos alguns conceitos e princípios básicos que norteiam a atividade minerária. Para tanto, destacamos os principais aspectos que nos levam a caracterizar o direito minerário brasileiro enquanto um direito desenvolvimentista que reforça o caráter primário-exportador da economia brasileira.

Inicialmente, é importante elucidarmos o conceito de recursos naturais adotado pela legislação brasileira. Segundo a Lei nº 6.938/1981²⁵, no artigo 3º, V, o rol dos recursos ambientais disponíveis na natureza engloba “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”. Ataíde (2017, p. 26) compreende que os recursos ambientais possuem o mesmo significado de recursos naturais. Dentro dessa categoria, temos os minerais encontrados no solo e subsolo.

Segundo Figueiredo (2017, p. 130), esses recursos podem ser classificados em várias categorias: renováveis, não renováveis, esgotáveis, reprodutíveis, crítico e outros. No entanto, aqui abordaremos duas classificações com mais ênfase, quais sejam, recursos naturais renováveis e recursos naturais não renováveis. Renováveis são os recursos cuja utilização não acarreta o necessário esgotamento, já que podem ser regenerados em um curto espaço de tempo. Já os recursos não renováveis, por serem distribuídos em quantidades fixas no globo terrestre, possuem uma capacidade regenerativa baixa. Sua renovação depende de processos geológicos que duram centenas de milhões de anos (ATAÍDE, 2017).

A atividade minerária ou mineração consiste em retirar do subsolo os minerais dotados de valor econômico, denominados de minérios. Estes são classificados como recursos não renováveis, e tendem à escassez à medida que são explorados (SOUZA SILVA, 2007). A instalação da atividade minerária se dá nas áreas de ocorrência natural das jazidas e das minas. Tais áreas são distribuídas desigualmente pelo planeta, o que implica a abundância ou escassez de determinados minérios nesses

²⁵ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

locais, realidade que torna esses lugares estratégicos para a economia mundial já que são imprescindíveis para a produção de modo geral²⁶ (ATAÍDE, 2017, p. 21).

Mas o que seriam as jazidas e as minas? Segundo o art. 4º do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), jazida é “toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico”. As jazidas devem possuir duas características principais: viabilidade econômica e individualização do minério. Quando a jazida passa a ser explorada, ela é chamada de mina, uma atividade extrativa sendo conceituada pelo art. 36, do Código de Mineração, como “o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas”.

Identificada uma jazida, inicia-se a fase de pesquisa em que se busca defini-la e determinar a exequibilidade do seu aproveitamento econômico (art.14, Código da Mineração²⁷). Havendo viabilidade econômica, a jazida passa a ser denominada de mina e inicia-se a fase de lavra, que consiste na extração do minério.

Segundo Pedro Ataíde (2017, p. 34), tradicionalmente, há dois métodos de lavra: a céu aberto e subterrâneo. O primeiro se dá com a ocorrência da mina na superfície e o segundo ocorre no subsolo. Durante a fase de lavra ocorre a fase de beneficiamento, que consiste em separar os elementos úteis (minérios) das substâncias sem valor econômico (rejeitos²⁸). Ademais, conforme o art. 13 do Código de Mineração, as pessoas naturais ou jurídicas são responsáveis pela execução das demais fases da atividade minerária, quais sejam, a distribuição, o consumo ou a industrialização dos minérios encontrados.

Faz-se também importante destacar que todas as etapas da mineração geram resíduos e produzem impactos negativos no local da extração. Contudo, em geral, as perdas ambientais são mais intensas na fase de lavra a céu aberto, em decorrência da maior produção de resíduos, da poluição das águas e da poeira suspensa (SOUZA SILVA, 2007, p. 11). Além desses impactos ocasionados pela mineração, podemos

²⁶ “Do automóvel ao tijolo, do cosmético à telefonia e da máquina hospitalar ao satélite, quase tudo o que se consome possui alguma espécie de minério ou é produzido com a utilização de algum recurso mineral.” (FARIAS, 2015, p. 159).

²⁷ A Medida Provisória nº 790/2017 alterou a redação desse dispositivo, acrescentando que a referida exequibilidade será preliminar.

²⁸ O art. 2º, XX, do PL nº 5.807/2013, define “resíduos sólidos ou líquidos originados da atividade de lavra ou do processamento industrial, que são descartados durante o processo de aproveitamento de minérios”.

citar outros, tais como a degradação da paisagem, ruídos e vibrações, incêndios causados pelo carvão, desmatamentos, fuga de animais silvestres, deterioração do sistema viário, entre outros²⁹.

Hildebrando Herrmann (2010, p. 22) caracteriza a mineração sob três pressupostos: naturais ou físicos, econômicos e jurídicos. Os pressupostos naturais são: 1) rigidez locacional; 2) atividade modificadora de paisagem; 3) exaurimento da jazida; 4) singularidade das jazidas e minas; 5) dinâmica própria do projeto mineiro (natural e técnico); 6) monitoramento ambiental específico (natural e técnico). Os pressupostos econômicos consistem: 1) no alto risco de empreendimento; e 2) na exigência das taxas de retorno. Já os pressupostos jurídicos residem: 1) na dominialidade em favor da União; 2) na dualidade imobiliária; 3) no domínio do minerador sobre os bens extraídos; 4) na participação do proprietário do solo no resultado do aproveitamento mineral; 5) na obrigação de recuperar a área degradada; e 6) na exigência de um projeto técnico e econômico para o fechamento da mina.

Em relação aos pressupostos naturais, a rigidez locacional³⁰ se dá em virtude da instalação do empreendimento minerário, que está condicionada ao local de ocorrência natural dos recursos minerais, ou seja, à área da jazida (ATAÍDE, 2017, p. 43). Desse modo, é a própria natureza que determina o local da mineração. Além disso, a singularidade das jazidas e minas consiste no fato de que não há jazidas ou minas idênticas, pois “cada uma delas possui características físicas e químicas próprias, ainda que da mesma substância natural” (ATAÍDE, 2017, p. 45).

Outra parte desse pressuposto natural é o exaurimento das jazidas e minas, ou seja, uma vez esgotados, os recursos minerais deixarão de existir (ATAÍDE, 2017, p. 45). Esse pressuposto dialoga diretamente com outros dois, a modificação da paisagem ou o necessário impacto ambiental negativo ocasionado pela atividade e a

²⁹ Os impactos ambientais ocasionados pela mineração serão tratados com mais profundidade no capítulo 6.

³⁰ “O fator da rigidez locacional nada tem a ver com os limites territoriais impostos ou convencionados pelo homem durante toda sua passagem pela Terra. Tem a ver, sim, com a distribuição dos recursos pelo globo, cuja alocação natural obedece apenas a critérios geológicos que são resultados de milhões de anos de combinações de elementos químicos e físicos. E isso gera efeitos complexos tanto no quadro internacional quanto no interno, em cada Estado nacional. É a rigidez locacional, por exemplo, que explica por que há países que possuem imensas reservas de petróleo enquanto que vizinho não possuem uma gota do mesmo. Do mesmo modo, explica por que existem países altamente desenvolvidos que não possuem recursos naturais em níveis consideráveis para a exploração econômica ao mesmo tempo em que existem países extremamente pobres e subdesenvolvidos com imensas reservas de minérios, inclusive com uma economia voltada à essa exploração” (FIGUEIREDO, 2017, p. 141-142).

monitoração ambiental específica. Sobre essa peculiaridade da mineração, Talden Farias (2015, p. 171) assevera:

[...] é a única atividade econômica cuja responsabilidade ecológica foi expressa na Carta Magna, pois o § 2º do art. 225 estabelece que ‘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’. Realmente, nenhuma outra atividade econômica recebeu menção constitucional expressa em relação a essa ou a qualquer outra obrigação de cunho ecológico. Tal exigência decorre do fato de a área objeto da mineração ficar muitas vezes imprestável para qualquer outra finalidade, o que torna necessário a adoção de medidas de mitigação e de recuperação.

Os pressupostos econômicos referem-se ao alto risco do empreendimento e à exigência de altas taxas de retorno. Como a mineração é uma atividade econômica complexa, com diversas etapas e possibilidades de risco, “a chance de sucesso no desenvolvimento da atividade é relativamente pequena” (ATAÍDE, 2017, p. 49). Por esse motivo, serão “exigidos ganhos elevados nos locais em que a lavra for alcançada” (ATAÍDE, 2017, p. 51).

Por fim, os pressupostos jurídicos se limitam ao “núcleo do Direito Minerário, isto é, a parte essencial – prevista na CF/88 – sobre a qual estão assentados os diplomas legais e infralegais” (ATAÍDE, 2017, p. 52). Vale mencionar que esses pressupostos reafirmam o papel que o ordenamento jurídico brasileiro vem cumprindo na manutenção de um modelo de desenvolvimento neoextrativista. Em virtude da proteção constitucional dada à atividade minerária, esta passa a ser, muitas vezes, priorizada em detrimento de outras atividades econômicas alternativas.

3.2 Princípios do Direito Minerário

Conforme destacamos, a atividade minerária tem peculiaridades naturais, econômicas e jurídicas próprias. Segundo Pedro Ataíde (2017), o direito minerário conta como objeto central a propriedade das jazidas e das minas. Estas são consideradas bens públicos³¹, cuja exploração depende da permissão estatal. Portanto, o direito minerário é de natureza do Direito Público.

³¹O art. 99 do Código Civil elenca três categorias de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais. Os de uso comum do povo são todos aqueles bens de “utilização

Ainda sobre a natureza de bem público dos recursos minerais, é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal³² (STF) classificou estes recursos como bens públicos dominicais por estarem submetidos ao regime de dominialidade pública e constituírem patrimônio da União.

Aqui, não pretendemos abrir discussão sobre a autonomia do direito minerário ou aprofundar o estudo sobre o ramo. O objetivo é apresentar os princípios que norteiam a atividade minerária no ordenamento jurídico brasileiro. Partindo-se do fato de que hoje o sistema judicial não se baseia somente nas normas positivadas, os princípios assumem um papel de extrema importância. Assim, no direito minerário destacam-se os seguintes princípios: a) princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados; b) princípio do interesse nacional; c) princípio da destinação dos recursos minerais ao uso geral; d) princípio do resultado global; e) princípio da recuperação do ambiente degradado (ATAÍDE, 2017).

A existência do princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados³³ se ancora nos pressupostos naturais da mineração, principalmente na rigidez locacional e na singularidade das jazidas, fazendo com que a atividade só seja realizada nos locais de ocorrência natural de jazidas. O referido princípio se concretiza no art. 27, *caput*, do Código de Mineração:

Art. 27. O titular de autorização de pesquisa poderá realizar os trabalhos respectivos, e também as obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa [...]. (BRASIL, 1967b).

Considerando-se a importância dos minérios para a maior parte das atividades econômicas e produção de bens de consumo, a mineração adquire uma importância

concorrente de toda a comunidade”; os de uso especial são aqueles destinados ao “cumprimento das funções públicas”; e os dominicais (ou dominiais), são aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal).

³² RE 140.254-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-12-1995, Primeira Turma, DJ de 6-6-1997.

³³ Pedro Ataíde (2017, p. 68) reforça que a opção por tal denominação do princípio diz respeito ao fato da atividade mineral “ter primazia até mesmo sobre outras atividades também de interesse público”.

estratégica em relação às outras. No entanto, a realização da atividade mineradora muitas vezes entra em choque com outros interesses públicos, como a proteção das Unidades de Conservação e das terras indígenas.

O princípio do interesse nacional tem origem no art. 176, §1º, da CF/88, que dispõe que “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 [...]” (BRASIL, 1988). Sendo assim, ao afirmar que a atividade mineral é de interesse nacional, a Constituição reconhece a relevância estratégica da mineração.

Segundo esse princípio, diversos fatores devem ser atendidos, como sociais, ambientais, humanos, políticos, estratégicos e econômicos. Tal princípio deve nortear todas as fases da atividade minerária, da prospecção até o consumo dos minérios. Ademais, tem relação com a aplicação das receitas obtidas pelo Estado em decorrência da utilização do bem público, como no investimento em educação e em saúde, por exemplo (ATAÍDE, 2017, p. 73).

Tanto a CF/88 quanto o Código de Mineração definem o aproveitamento dos recursos minerais como atividade de utilidade pública e de interesse nacional, possibilitando pareceres favoráveis à mineração em caso de contestações judiciais e apontando a visão economicista que rege a política mineral e de desenvolvimento no país.

Paulo de Bessa Antunes (2009, p. 749) entende que a mineração somente pode sofrer restrições embasadas diretamente na CF/88, que são a prática em áreas protegidas e a prática em terras indígenas sem a chancela do Congresso Nacional e sem a consulta prévia às comunidades indígenas³⁴. A razão disso reside essencialmente no caráter de utilidade pública de interesse nacional que a atividade se reveste.

Em relação ao princípio da destinação dos recursos minerais ao uso geral, defende-se que os minérios sejam empregados de forma a beneficiar a população de modo geral. Eles devem ser investidos nas indústrias farmacêuticas e nas alimentícias, bem como na construção de habitações, no desenvolvimento de novas tecnologias e em outras finalidades.

³⁴ Ver art. 231, § 3º, da CF/88.

O princípio do resultado global determina que “a Administração Pública deverá analisar os aspectos minerário, ambiental, econômico, social, político, estratégico”, a fim de avaliar a viabilidade do empreendimento. Vale ressaltar que essa avaliação parte da conjugação dos fatores mencionados, portanto, é um processo complexo que exige do Poder Público certa cautela (ATAÍDE, 2017, p. 75).

Por fim, tem-se o princípio da recuperação do ambiente degradado que diz respeito ao dever de recuperar a área degradada pela extração de recursos minerais, conforme art. 225, § 2º, da CF/88. Como mencionamos no item anterior, a mineração é uma atividade que necessariamente causa impactos ambientais negativos no local das minas. Assim sendo, há a necessidade de adotarem-se medidas mitigatórias desses impactos, pois a pessoa física ou jurídica responsável pela exploração não pode simplesmente extrair o minério e deixar a mina abandonada.

Talden Farias (2015, p. 167-168) ressalta que o *caput* do art. 225 da CF/88 elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental da pessoa humana, ao classificá-lo como bem de uso comum do povo. Desde então, todos os institutos e instrumentos relacionados ao controle e proteção ecológica, a despeito de previsão constitucional, infraconstitucional são obrigados a respeitar a exigência da preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diante desse imperativo, o direito minerário não poderia se eximir de tal responsabilidade.

Nesse sentido, o § 3º do art. 225 da Lei Fundamental determina que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Isso significa que existe uma determinação constitucional genérica para que os danos ao meio ambiente sejam reparados pelos causadores ou responsáveis, a despeito do tipo de atividade desenvolvida (FARIAS, 2015).

Na mesma linha dessas sanções, sabe-se que o abandono da área degradada configura uma infração administrativa, o que corresponde a “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”, conforme conceituação do *caput* do art. 70 da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais).

Pelo exposto, é imperioso destacar que a prevalência da atividade minerária sobre as demais coaduna com o modelo de desenvolvimento neoextrativista. Como mencionamos no capítulo anterior, o Estado adota uma postura mais ativa e passa a incentivar cada vez mais as atividades extrativas em detrimento das outras. Sob o argumento do interesse nacional e da utilidade pública, a mineração é vista pela opinião pública como uma grande indutora de recursos para o financiamento de políticas públicas voltadas para setores sociais. Contudo, na prática, os recursos não são destinados ao uso geral, conforme incentiva um dos princípios basilares da atividade minerária.

Ademais, em relação à obrigação de recuperar a área degradada, sabe-se que a mineração é a retirada de recursos minerais não-renováveis. Assim sendo, a perda ambiental é intrínseca à atividade. Quando se trata de mineração de grande porte, após o esgotamento da jazida, a região geralmente fica completamente devastada. Os impactos na paisagem são, na maioria das vezes, irreversíveis.

Diante do exposto, os ganhos obtidos com a prioridade dada à atividade minerária no país resumem-se ao aspecto econômico. Os impactos sociais, ambientais e culturais ocasionados não podem ser mensurados economicamente. Além disso, os danos restringem-se a grupos populacionais vulneráveis que não participam da distribuição dos lucros obtidos com a extração de recursos naturais, apesar de a legislação prever uma indenização ínfima nesses casos, conforme veremos.

3.3 Mineração na Constituição Federal de 1988

O tratamento jurídico da atividade minerária abarca diversos institutos e previsões normativas. Todavia, aqui iremos aprofundar os pressupostos jurídicos estabelecidos pela Carta Magna que fazem com que a mineração seja uma atividade econômica peculiar e embasem os demais diplomas legais e infralegais que regulam a atividade.

A CF/88, por seu viés econômico, teria por funções a “ordenação da atividade econômica, a satisfação das necessidades sociais e a direção do processo econômico geral” (BERCOVICI, 2011, p.210). É importante ressaltar, ainda, que a garantia do

desenvolvimento nacional aparece no artigo 3º, II, da CF/88, como um dos objetivos da República (BERCOVICI, 2011).

Da soberania econômica decorre a ideia de controle nacional de recursos naturais e estratégicos, nomeadamente os minérios e o petróleo (BERCOVICI, 2011, p. 224). Assim, as demandas internas do país suscitaram a elaboração de legislações que visavam à regulamentação e à defesa do povo brasileiro em determinados contextos, a saber: na atividade garimpeira, na mineração em terras indígenas, no regime de concessão, nas relações entre mineração e meio ambiente, entre outras.

O exercício da atividade minerária, enquanto atividade econômica privada, está assegurada no art. 170 da CF/88 por meio da garantia à livre iniciativa. Este é um dos princípios basilares do liberalismo econômico e do sistema de produção capitalista (VALLE, 2002, p. 121). Portanto, nosso ordenamento jurídico constitucional assegurou a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, ambas positivadas no art. 170, sendo que esta última envolve a liberdade de indústria e comércio, ou liberdade de empresa (SILVA, 2000, p. 767), em relação à liberdade de contrato.

Dessa forma, sendo uma atividade econômica importante para a manutenção do superávit da balança comercial brasileira, conforme vimos na seção anterior, a mineração está assegurada por meio da garantia à liberdade de empresa, merecendo menção específica no texto constitucional (art. 22, XII, art. 23, XI, art. 155, § 3º, art. 176, § 1º, CF/88).

A CF/88 determinou que a propriedade do solo e do subsolo são diferentes e que todos os minérios aí existentes são de propriedade da União (art. 20, IX e art. 176, *caput*). Isso se deve ao fato de a nossa Constituição estabelecer que as reservas de recursos minerais são estratégicas para o desenvolvimento nacional e que, assim, caberia à União regular o acesso a esses recursos. Desse modo, “a dominialidade federal [...] é o pressuposto que mais repercute na regulamentação da atividade minerária, pois é dele que decorrem os direitos minerários e os regimes de aproveitamento das substâncias minerais” (ATAÍDE, 2017, p. 52).

Ademais, sobre o pressuposto da dualidade imobiliária, a CF/88 estabelece que as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, que pode conceder, no interesse nacional (§1º, art. 176), o direito de pesquisa e exploração, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra e ao proprietário do solo a

participação no seu resultado. Essa separação jurídica de propriedades, também chamada de dualidade imobiliária, entre o solo e o subsolo, foi ratificada pelo art. 1230 do Código Civil de 2002 (CC/2002), que dispõe que “a propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais”. Em outras palavras, a separação do domínio se dá entre jazida e solo.

Ainda sobre o art. 176, § 1º, destaca-se que a mineração deve se desenvolver sempre pelo interesse nacional, sendo realizada por brasileiros ou empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham suas sedes e administrações no país, na forma da lei. Além disso, no contexto brasileiro, em virtude da dominialidade federal, exige-se a anuência da União para a pesquisa e a lavra dos minérios por meio dos regimes minerários.

Outro pressuposto jurídico é o domínio do minerador sobre os bens extraídos. Enquanto a jazida (bem imóvel) pertence à União, os minérios extraídos (bens móveis) pertencem àquele que possui o título minerário (ATAÍDE, 2017, p. 53). Por outro lado, há a participação do proprietário do solo no resultado da lavra (pressuposto jurídico). Atualmente, essa participação é equivalente ao valor de 50% do *royalty* mineral denominado Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), conforme art. 11, § 1º, do Código de Mineração.

Figueiredo (2017, p. 155) afirma que os *royalties* foram instituídos na Constituição³⁵ sob a denominação de “compensações ou participações pelo resultado da exploração”. Assim, podem “ser conceituados como preço público devido pelo explorador que recebeu autorização para explorar mineral de propriedade da União” (FIGUEIREDO, 2017, p. 156). O autor continua:

[...] a incidência de *royalties* obedece à relação entre apropriação e exploração dos bens minerais. Se a propriedade for pública e a exploração obrigatoriamente pública também, não haverá o que se falar em *royalties*. Se a propriedade for privada (caso das *minas manifestadas*), assim como a exploração, *idem*. Só haverá em caso de apropriação pública, e exploração privada, como é hoje (FIGUEIREDO, 2017, p. 157-158, grifos do autor).

³⁵ “Art. 20. § 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”. (BRASIL, 1988).

Ademais, o art. 176, § 1º, da CF/88 define que a lei estabelecerá condições específicas quando a mineração se desenvolver em faixa de fronteira e em terras indígenas. As faixas de fronteira são definidas como “a faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, [...] considerada fundamental para a defesa do território nacional” (art. 20, § 1º, CF/88).

Paulo Bessa Antunes (2009, p. 763) destaca que a CF/88, em seu art. 91, § 12º, III, estabelece, ao Conselho de Defesa Nacional, a competência para

propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre o seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração de recursos naturais de qualquer tipo.

A mineração é, portanto, constitucionalmente uma questão de segurança nacional. No que diz respeito à mineração formal em terras indígenas, o art. 231, § 3º, da CF/88, determina que

a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, o art. 176, §1º, faz referência à atividade minerária em terras indígenas, afirmando que

a pesquisa e a lavra de recursos minerais [...] somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União [...], que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (BRASIL, 1988).

Portanto, cabe ao Congresso Nacional avaliar a necessidade da atividade minerária em terras indígenas, levando em conta que o que deve prevalecer são os interesses indígenas (CURI, 2005, p. 223), pois a execução de tais atividades, assim como a autorização do Congresso Nacional, só pode ocorrer nas condições específicas estabelecidas em lei (art. 176, § 1º). No entanto, embora seja um debate antigo no Congresso, a matéria não foi regulamentada ainda hoje (VARÃO; FARIAS, 2016, p. 381-382).

Por fim, sobre as competências em relação à matéria minerária, o art. 22, XII, da CF/88 fixou a competência privativa da União para legislar sobre “jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”. Somente a União pode legislar, contudo, podem ser delegadas aos Estados questões específicas autorizadas por meio de lei complementar (art. 22, § único, da CF/88).

Sobre a competência administrativa, a CF/88, em seu art. 23, XI, estabeleceu que o registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais são competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, “todos os entes de federados possuem a atribuição de fiscalizar os direitos minerários já outorgados, enquanto a competência legislativa é monopolizada pela União” (ATAÍDE, 2017, p. 104).

Fora do corpo permanente da CF/88, há também normas voltadas para a disciplina da atividade minerária (ANTUNES, 2009). A esse respeito, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos artigos 43 e 44, dispuseram, *in verbis*:

Art. 43. Na data da promulgação da lei que disciplinar a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais ou no prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, tornar-se-ão sem efeito as autorizações, concessões e demais títulos atributivos de direitos minerários caso os trabalhos de pesquisa ou de lavra não hajam sido comprovadamente iniciados nos prazos legais ou estejam inativos.

Artigo 44. As atuais empresas brasileiras titulares de autorização de pesquisa, concessão de lavra de recursos minerais e de aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em vigor terão quatro anos, a partir da promulgação da Constituição, para cumprir os requisitos do art. 176, § 1º.

§ 1º Ressalvadas as disposições de interesse nacional previstas no texto constitucional, as empresas brasileiras ficarão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 176, §1º, desde que, no prazo de até quatro anos da data da promulgação da Constituição, tenham o produto de sua lavra e beneficiamento destinado à industrialização no território nacional, em seus próprios estabelecimentos ou em empresa industrial controladora ou controlada.

§ 3º As empresas brasileiras referidas no § 1º somente poderão ter autorizações de pesquisa e concessões de lavra ou potenciais de energia hidráulica, desde que a energia ou o produto da lavra sejam utilizados nos respectivos processos industriais. (BRASIL, 1988).

Conforme vimos, no cenário neoextrativista, as normas jurídicas referentes à mineração seguem a flexibilização imposta pelo modelo de desenvolvimento existente no Brasil. Marcado por contradições em relação a outros direitos constitucional e

infraconstitucionalmente previstos, os objetivos do desenvolvimento e o incentivo a atividades de mineração não deixam de ser previstos normativamente seguindo as pressões do setor mineral para flexibilizar outros direitos, como a possibilidade de extração de recursos minerais em terras indígenas.

3.4 Regimes minerários e aspectos processuais

Segundo a nossa carta constitucional e o Código de Mineração (Dec. Lei nº 227/67), uma atividade minerária pode envolver três sujeitos com interesses antagônicos: a União, que é a proprietária dos recursos; o interessado em explorar os recursos, que será o detentor da concessão ou autorização de uso daquele bem; e o proprietário do solo ou superficiário, que terá de suportar os efeitos da atividade minerária em suas terras mediante algum pagamento estipulado em lei (art. 27, Dec. Lei nº 227/67).

Nesse sentido, em virtude da importância estratégica das jazidas minerais para a economia brasileira, o processo de concessão de uso delas é extremamente centralizado e burocratizado (VALLE, 2002, p. 116). Esse processo pode ser realizado através do DNPM ou do MME, dependendo do tipo de regime minerário, de forma que o poder concedente (União) tenha total controle sobre as reservas e estipule, segundo o “interesse nacional” (art. 176, §1º, CF/88), quais devem ser exploradas. No entanto, ainda segundo Valle (2002, p. 117):

[...] não raras vezes os processos de autorização de pesquisa ou concessão de lavra são realizados totalmente à revelia da realidade local em que essas atividades serão efetivadas, não havendo qualquer tipo de interação entre a política minerária, que estipula quando e onde serão exploradas as jazidas, e as demais políticas ‘setoriais’, como a sanitária, a ambiental, a habitacional ou a agrícola.

Na normativa estipulada pelo Código de Mineração atual, não há qualquer menção às peculiaridades locais. Os poderes públicos locais, nem tampouco os superficiários têm qualquer tipo de interferência sobre os critérios de escolha dos locais a serem explorados, cabendo-lhes somente a possibilidade de lutar por uma compensação financeira pelos prejuízos sofridos, assim como por uma participação nos resultados das lavras (art. 176, §2º, CF/88).

Sobre os tipos de regime minerário, o Código de Mineração prevê os seguintes: a) concessão; b) autorização; c) licenciamento³⁶; d) permissão de lavra garimpeira; e) registro de extração; f) monopólio; e g) regimes especiais³⁷ (ATAÍDE, 2017, p. 22).

Vale ressaltar que o regime de outorga torna-se mais brando ou rigoroso a depender da valoração do minério, sua dificuldade de exploração e o interesse público que lhe é atribuído. Os regimes mais brandos são a permissão aplicada às lavras garimpeiras (art. 73, do Código de Mineração) e o registro de extração³⁸, pois se entende que, devido à “natureza, dimensão, localização e utilização econômica [do minério, ele] possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo DNPM” (FIELGELSON, 2014, p. 191). No extremo, constituindo o regime mais rígido, tem-se o monopólio. Previsto no art. 67, do Código de Minas, ele tornou-se defasado, pois a CF/88 estabeleceu que todos os bens minerais constituíssem monopólio da União (art. 176, CF/88).

Aqui, nos deteremos mais aos regimes de autorização e concessão, pois são aplicados à maioria das substâncias minerais, principalmente para os bens metálicos (FIELGELSON, 2014). Segundo o art. 2º, I e II, do Código de Minas, a concessão se dará por meio de portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia, enquanto a autorização depende de expedição de alvará do Diretor-Geral do DNPM. Ademais, conforme art. 7º, do Código de Minas, o regime de outorga da pesquisa é a autorização e o de outorga de lavra é a concessão.

Segundo o DNPM (2012), o processo minerário se dá através de uma série de etapas. A primeira é o requerimento de pesquisa, que pode ser feito por qualquer pessoa ou empresa, e permite ao requerente avaliar a viabilidade técnica e econômica de explorar determinada jazida. A segunda é a autorização de pesquisa, em que o DNPM avalia se outras pessoas já possuem o direito à pesquisa e à lavra. Caso não haja esse direito, a área é considerada livre. A terceira é o relatório de trabalho de pesquisa, em que o minerador deve fornecer esse documento explicitando a viabilidade de exploração da jazida ao DNPM. A quarta é o requerimento de lavra, que deve ser requerido ao MME após aprovação do relatório. Em conjunto com o

³⁶ O regime de licenciamento é utilizado para a exploração de minerais que detém aplicação na construção civil, como o seixo, areia, brita e outros determinados na lei nº 6.567/78.

³⁷ Estão sujeitos a regramentos específicos e se aplicam apenas para algumas substâncias minerais (ATAÍDE, 2017, p. 22).

³⁸ Trata-se de regime diferenciado para a exploração de minerais com aplicação imediata na construção civil para órgãos da administração pública (art. 2º do Código de Minas).

requerimento, o minerador deve apresentar o Plano de Aproveitamento Econômico da jazida. Por fim, a quinta etapa envolve a concessão da lavra, que é um documento emitido pelo MME permitindo o início das operações.

Uma consideração importante sobre o processo minerário diz respeito ao direito de prioridade. O art. 11, do Código de Mineração, estabelece que:

Art. 11. Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: a) o direito de prioridade à obtenção da autorização de pesquisa ou de registro de licença, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M), atendidos os demais requisitos cabíveis, estabelecidos neste Código. (BRASIL, 1967b).

De acordo com a legislação, os direitos serão outorgados àquele que primeiro fizer o requerimento válido sobre a área livre que não possui requerimento anterior. Assim, o direito de prioridade pauta a relação entre os particulares e a Administração (FEIGELSON, 2014, p. 129). Para que esse direito seja configurado, faz-se necessária a conjugação de dois aspectos: área livre e requerimento válido (ATAÍDE, 2017, p. 165).

O direito de prioridade dado à pesquisa minerária possibilita a ocorrência de conflitos entre proprietários superficiários e empresas mineradoras (MILANEZ, 2012, p. 61). Quando o atual Código Mineral dá grande preferência a essas empresas, o proprietário superficiário é, muitas vezes, obrigado a aceitar a extração de recursos minerais em sua propriedade. Sendo assim, os proprietários superficiários não fazem muito para interromper a implantação de um empreendimento minerário. Segundo o código atual, apenas o governo tem o poder discricionário de impedir esse tipo de empreendimento, mas apenas no momento da concessão da lavra. Segundo o art. 42, do Código de Minas:

A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório. (BRASIL, 1967b).

Outro aspecto a ser considerado é a sigilosidade dos processos minerários estabelecida pela Portaria nº 155/2016³⁹, do DNPM. A falta de transparência dos processos minerários impossibilita que os superficiários das áreas requeridas tenham acesso às informações contidas no processo, o que nos leva a crer que há uma demasiada preocupação em favorecer os interesses das empresas mineradoras.

Ressalte-se que “os processos minerários são dotados de amplo interesse público, pois envolvem bem da União e recurso ambiental” (ATAÍDE, 2017, p. 170). A indústria da mineração argumenta que o setor é bastante competitivo, podendo a divulgação dos processos minerários revelar dados estratégicos e econômicos de caráter privado (FEIGELSON, 2014, p. 282). Aqui, traz-se à baila a proteção constitucional ao direito de propriedade industrial (art. 5º, XXIX, CF/88) e a necessidade do sigilo quando a segurança da sociedade e do Estado estiver em risco (art. 5º, XXXII, CF/88).

No entanto, segundo a Carta Magna, em seu art. 5º, XXXIII,

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, por se tratar de uma atividade econômica de interesse nacional e de utilidade pública, não há justificativas plausíveis para a não transparência dos processos minerários e a restrição à participação da sociedade na fiscalização destes. Além disso, tem-se o fato de a mineração ser uma atividade extremamente degradadora e modificadora da paisagem ao redor da área de lavra. Portanto, há inúmeros sujeitos e setores interessados no andamento processual dos empreendimentos minerários. Na atividade minerária, o princípio constitucional da publicidade deve prevalecer em relação à proteção da propriedade industrial (ATAÍDE, 2017, p. 171).

³⁹ Art. 26. São considerados sigilosos os processos administrativos minerários a partir da outorga do título (alvará de pesquisa, concessão de lavra, registro de licenciamento e permissão de lavra garimpeira), os processos de Certificação Kimberly e os processos de cobrança de dívida ativa. Art. 27. Nos processos sigilosos, somente o titular, seu procurador, seu responsável técnico ou seu advogado, munidos de instrumento procuratório ou de autorização do titular, poderão obter vista, receber documentos originais, segundas vias ou efetuar cópias dos autos.

Sobre essa controvérsia, encontramos facilmente decisões judiciais que reforçam o caráter de sigilo dos processos minerários à revelia dos outros interesses envolvidos. A título de exemplo, temos o posicionamento da Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª região:

ADMINISTRATIVO. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. FORNECIMENTO DE CÓPIAS DE PARECERES JURÍDICOS. INDEFERIMENTO. CARÁTER SIGILOSO DAS INFORMAÇÕES. ART. 46 DA LEI 9.784/99. ACESSO RESTRITO ÀS PARTES E AO ADVOGADO MUNIDO DE PROCURAÇÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 03, DE 24/02/2000 DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM. APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. 'A Lei 9.784/99 dispõe sobre o direito que o administrado tem de ter ciência de processos em que ostente a condição de interessado, tendo vista dos autos e obtendo cópias de documentos neles contidos, assim como, o conhecimento das decisões proferidas, consoante dispõe o art. 3º, inciso III. Todavia, o art. 46, prevê limitação a tal direito quando faz ressalva aos dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.' (AMS 2005.33.00.007833-0, Quinta Turma, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, e-DJF1, 27/08/2010) 2. O ato tido como coator (negativa de acesso ao impetrante de cópias de pareceres jurídicos juntados aos autos de procedimentos minerários), encontra respaldo no art. 3º da Portaria nº 201/2006, que restringe vista dos autos e cópias de peças 'ao terceiro que devidamente comprovar a sua condição de interessado nos termos do artigo 9, II, da Lei 9.784/1999' 3. Nos termos da referida legislação federal e do regulamento do DNPM, o impetrante não se enquadra como legitimado a extrair cópias dos autos de processos minerários do qual não é parte ou não representa parte. 3. Apelação a que se nega provimento. (TRF-1 - APELAÇÃO CÍVEL: AC 259602620104013400 DF 0025960-26.2010.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, Data de julgamento: 17/02/2014, SEXTA TURMA, Data de publicação: e-DJF1 p.56 de 10/03/2014).

Em resumo, podemos notar que o processo minerário, como tem sido estabelecido pelo atual Código de Mineração, está eivado de contradições. Entretanto, não é objetivo deste trabalho esmiuçar tais questões, mas destacar aquelas que influenciam com mais intensidade o avanço da atividade minerária em áreas com restrição legal, como as terras indígenas. Desse modo, partiremos para o levantamento de alguns aspectos trazidos pela proposta do novo marco regulatório do setor mineral, tendo em vista o interesse das empresas mineradoras em garantir a execução de tais atividades em territórios tradicionais.

3.5 O novo marco regulatório do setor minerário

Hoje, o principal instrumento legal que rege a mineração no Brasil, a partir dos princípios estabelecidos pela CF/88, é o Decreto-Lei n. 227/67 (Código da Mineração). Esse decreto pretende ser substituído pela nova proposta apresentada pelo Executivo – ainda em discussão no Legislativo quando da redação desta pesquisa – contida no Projeto de Lei (PL) 5.807/2013. No novo marco regulatório para a mineração, podemos identificar a presença dos pressupostos neoextrativistas⁴⁰, que reforçam o caráter primário-exportador da economia brasileira.

Segundo informações disponibilizadas pelo MME, quatro aspectos norteiam a proposta de novo marco regulatório do setor mineral (MILANEZ, 2012, p. 20). O primeiro abarca os novos aspectos processuais para a obtenção de licença de lavra. O segundo diz respeito à transformação do DNPM em uma agência reguladora e da criação do Conselho Nacional de Política Mineral. O terceiro refere-se à nova forma de cálculo e cobrança dos royalties da exploração mineral. Por fim, o quarto concerne a regulamentação da mineração em TIs, que está em discussão no Congresso Nacional, como já mencionamos.

Em 2010, o MME, por meio da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, publicou o PNM – 2030, cujo objetivo é “nortear as políticas de médio e longo prazo que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável do País nos próximos 20 anos” (BRASIL, 2010, p. XIII). Tal documento, erguido a partir dos alicerces da “i) governança pública eficaz, ii) agregação de valor e adensamento do conhecimento por todas as etapas do setor mineral, e iii) sustentabilidade” (BRASIL, 2010, p. XIII), tem, como uma de suas principais metas, a elaboração de um novo Código de Mineração, resultado desse novo planejamento estratégico. Portanto, a análise aqui apresentada sobre o novo marco será complementada pela avaliação de alguns aspectos trazidos por este documento.

Segundo Pimentel e Mesquita (2016, p. 381), a principal problemática do PNM – 2030 “é a insuficiência, ou completa ausência, de uma visão crítica aos danos de ordem econômica, ambiental ou social causadas pela mineração”. Ele encara a mineração como uma atividade que não oferece danos irreparáveis, funcionando, “[...]”

⁴⁰ Ver 2.2.

portanto, [como] uma mera regulamentação técnica, com um planejamento de metas a triplicar (ou quintuplicar, em alguns casos) a atividade mineradora no território brasileiro num intervalo de duas décadas” (BRASIL, 2010).

Seguindo o que foi estabelecido pelo PNM 2030, na exposição de motivos apresentada pelo Executivo ao Legislativo quando do envio do PL 5.807/2013, torna-se evidente, em seu primeiro parágrafo, que as mudanças sugeridas visam a promover o desenvolvimento contínuo e estável dos investimentos e da produção desse segmento com vistas a ampliar a participação do setor no PIB nacional⁴¹.

Somando-se a isso, uma das principais mudanças propostas no novo código mineral diz respeito à criação de penalidades àqueles que retiverem direitos de lavra sem explorar suas áreas, além de procedimentos para fiscalização das atividades de mineração para garantir que as empresas cumpram as atividades previstas nos contratos. Da mesma forma, está sendo discutida a criação de Áreas de Relevante Interesse Mineral (ARIM), onde, a depender dos tipos e características dos minérios encontrados, vigorariam procedimentos especiais capazes de garantir a exploração de minerais considerados como estratégicos pelo Estado (MALERBA, 2012, p. 12).

Além disso, destaca-se, no projeto de lei, a ampliação das atribuições do poder concedente, que terá maior poder discricionário no processo de outorga dos títulos minerários, determinando os requisitos de habilitação (técnica, econômica, jurídica e fiscal) para outorga e podendo estabelecer restrições, limites ou condições para a participação das empresas na concorrência por direitos minerários (BUSTAMANTE et al., 2013).

Por outro lado, está ausente na proposta em debate do Executivo a criação de mecanismos de regulação que garantam: 1) a internalização dos custos socioambientais nos projetos; 2) a possibilidade de se definir mais claramente as áreas e as situações onde os prejuízos econômicos e ambientais, gerados pela mineração, inviabilizariam sua implementação; 3) o impedimento da completa dependência da economia local à atividade mineradora, cuja vida é relativamente curta; 4) a definição da escala e do ritmo em que as atividades mineradoras devem ser instaladas e operadas, com vistas a garantir o uso racional dos bens minerais e a

⁴¹Confere Exposição de Motivos nº 25/2013 MME AGU MF MP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2013/25-ME%20AGU%20MF%20MP.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

precaução frente aos potenciais impactos socioambientais da atividade (MALERBA, 2012, p. 13).

Um fator de peso na discussão dessa nova proposta de regulação do setor mineral é seu caráter antidemocrático, sem mencionar o fato de que não tem havido discussão sobre o assunto pela sociedade. Muito embora a proposta tenha sido publicizada, ela vem sendo construída em estreito diálogo com o setor produtivo. Nesse sentido,

no Brasil, diante da conjuntura atual de desregulamentação e flexibilização da normativa ambiental e de questionamentos por setores conservadores sobre direitos adquiridos, o processo de construção de um novo marco regulatório para a mineração deve possibilitar à sociedade discutir as desigualdades que perpassam também as disputas pela apropriação do meio ambiente e a desigual proteção aos riscos ambientais a que estão submetidos determinados grupos sociais, historicamente vulnerabilizados (MALERBA, 2012, p. 15).

Partindo desse caráter antidemocrático, movimentos sociais⁴² e outros setores envolvidos com a atividade minerária no Brasil, a exemplo dos trabalhadores do setor, passaram a se organizar para denunciar a elaboração do novo marco regulatório e fizeram com que a aprovação da proposta fosse adiada (MAM, 2017). Desse modo, vemos que o novo marco regulatório da mineração tem um forte caráter setorial, já que trata a mineração de forma isolada e sem diálogo com outros setores da sociedade (MILANEZ, 2012, p. 49). Como resultado, os documentos têm sido elaborados ignorando os demais interesses e usos para os territórios.

Pressionado, o Governo Federal, no dia 25 de julho de 2017, apresentou três Medidas Provisórias (MPs) para reformular a legislação do setor mineral, mas acabaram reiterando o caráter antidemocrático contido na proposta do novo marco regulatório. De forma sintética, as Medidas Provisórias constituem espécies normativas primárias, decorrentes de processo legislativo específico (ATAÍDE, 2017, p. 225). Elas são editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência e possuem força de lei, sendo submetidas imediatamente ao Congresso Nacional segundo o art. 62, *caput*, da CF/88.

⁴² Disponível em: <<http://mamnacional.org.br/2017/08/28/o-golpismo-de-temer-e-as-medidas-provisorias-da-mineracao/>>. Acesso em 20 out. 2018.

O Código da Mineração foi fatiado em três temas: a medida provisória (MP) nº 789 (BRASIL, 2017a), que trata da nova regulação da CFEM; a MP nº 790 (BRASIL, 2017b), que discorre sobre a reformulação de pontos do atual código de minas; e a MP nº 791 (BRASIL, 2017c), que cria a Agência Nacional de Mineração (ANM), substituindo o DNPM. Diante disso, vê-se que:

As matérias retratadas pelas três Medidas Provisórias acima epigrafadas, a despeito de sua relevância, não apresentam, por óbvio, qualquer necessidade de apreciação imediata, não havendo, no caso, justificativa plausível para que se atrepele o processo legislativo comum. Por tal razão, defende-se que as referidas Medidas Provisórias apresentam inconstitucionalidade formal, pois não cumprem o requisito da urgência (ATAÍDE, 2017, p. 226).

O Governo Federal, sob a presidência de Michel Temer, tratou as mudanças no setor mineral apenas em âmbito administrativo e fiscal, desconsiderando completamente as populações que estão em conflito com as empresas mineradoras, os trabalhadores do setor, o meio ambiente e o interesse do povo brasileiro (MAM, 2017). Nesse processo, as multinacionais da mineração e o sistema financeiro são os principais favorecidos.

Entre as principais modificações apresentadas pelas Medidas Provisórias, destacam-se: a) a MP nº 789, cuja proposta é alterar a cobrança da alíquota sobre a extração mineral e vender os minérios para subsidiárias em paraísos fiscais a preços abaixo dos praticados no mercado, pagando assim relativamente menos CFEM, para depois revender a preços de mercado para o destinatário final; b) a MP nº 790, em que não há referência às populações que vivem em áreas de interesse mineral, detalhes sobre o Plano de Fechamento de Minas, quais serão os parâmetros e prazos obrigatórios para as empresas, nem qualquer menção sobre os trabalhadores do setor e às questões relativas à saúde e à segurança desses indivíduos; o art. 63 do novo texto prevê uma amenização das penalidades impostas às empresas; e o art. 81-B possibilita a fiscalização por amostragem; c) a MP nº 791, em que o art. 12 afirma que sindicalistas não poderão assumir cargos de direção na ANM e o art. 6º não define a responsabilidade pela vistoria/fiscalização dos empreendimentos minerários (MAM, 2017).

Pelo exposto, concluímos que a proposta de novo marco regulatório da mineração, o PNM – 2030 e as Medidas Provisórias aprovadas reforçam cada vez

mais o perfil primário exportador brasileiro, no contexto de reinserção na divisão internacional do trabalho, que nos coloca enquanto um país de economia dependente da conjuntura internacional.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento neoextrativista adotado pelo Estado brasileiro consagra um modelo de direito que tem como função garantir a permanência do *status quo*. Sendo assim, sabe-se que,

historicamente, solidificou-se no Brasil um modelo burocrático e legalista que posteriormente se mostrou insuficiente frente às demandas sociais provenientes de suas contradições, principalmente no que concerne a direitos étnicos e ambientais (BRUZACA, 2014, p. 107).

Tal modelo forjou um aparato jurídico e institucional voltado para legitimar e legalizar os grandes empreendimentos em mineração. Por essa razão, é necessário compreendermos a construção histórica do modelo de desenvolvimento neoextrativista no intuito de identificarmos os aspectos desenvolvimentistas presentes no novo marco regulatório do setor minerário.

Sob a justificativa de garantir o desenvolvimento econômico nacional e de combater a pobreza, o modelo supramencionado ganha o apelo da opinião pública e de outros setores da sociedade. Com uma intervenção mais intensa do Estado, por meio do fomento a empresas estatais ou semiestatais, a mineração de grande porte recebe boa parte dos investimentos nacionais e, conseqüentemente, outras formas de criação de valor são marginalizadas na economia brasileira.

Apesar das diversas contradições apresentadas no novo marco regulatório, o presente trabalho, ao longo de seu desenvolvimento, terá como enfoque principal a necessidade apontada pelo MME do estabelecimento de diretrizes para a mineração em áreas com restrição legal, entre elas terras indígenas e quilombolas, áreas para a reforma agrária, sítios arqueológicos e fósseos e reservas ambientais. Assim, “a leitura atenta do tópico do PNM que se debruça sobre a questão nos faz perceber que o que se discute, na verdade, é a flexibilização dessas restrições em nome do desenvolvimento minerário” (PIMENTEL; MESQUITA, 2016).

Desse modo, a expansão das frentes de mineração também possui como consequência imediata a multiplicação dos conflitos socioambientais e das pressões sobre os diferentes territórios. Esses conflitos socioambientais geralmente ocorrem

em regiões onde modelos de desenvolvimentos diversos entram em choque. No que diz respeito ao conflito ocasionado pela mineração em terras indígenas, o ordenamento jurídico desenvolvimentista não consegue compatibilizar a coexistência de povos indígenas em áreas de extração. Como a mineração é uma atividade prioritária do Estado, quem perde essa luta são os povos historicamente marginalizados.

4 O “BEM VIVER” COMO ALTERNATIVA AO DESENVOLVIMENTO

4.1 O caráter eurocêntrico do debate sobre desenvolvimento

Como vimos no capítulo 1, desenvolvimento é um termo que vem assumindo, ao longo da história, diversos significados. No entanto, desde o processo de colonização da América Latina, o termo tem sido reduzido a um caráter meramente economicista que confunde desenvolvimento com crescimento econômico.

Essa redução não é fruto de um mero acaso, mas sim de uma disputa entre diversos interesses de poder, como ressalta Aníbal Quijano (2000, p. 38). Desse modo, a concepção de desenvolvimento como crescimento econômico desprivilegiou povos que partem de outras concepções e se fundamentam em valores sociais, ambientais e culturais. Diante disso, faz-se necessário retomar como se deu o processo de subjugação de outras culturas ao modelo de desenvolvimento imposto pelo colonizador europeu na América Latina. E, como consequência histórica, o atual modelo de desenvolvimento neoextrativista ainda carrega traços do colonialismo.

Immanuel Wallerstein (1996, p. 197) destacou que “o que se desenvolve não é um país, mas um padrão de poder”, uma sociedade. Diante disso, Quijano (2005, p. 126) assevera que “o caráter do padrão mundial de poder é colonial/moderno, capitalista e eurocentrado”, padrão este que produziu uma racionalidade ou perspectiva de produzir conhecimento, chamada de eurocentrismo⁴³.

É sabido que o processo de formação do mundo colonial contou com a constituição da Europa como centro hegemônico do mundo e com a elaboração de uma nova racionalidade que funda a modernidade⁴⁴ (QUIJANO, 2014, p. 765). Segundo Enrique Leff (2006, p. 227), essa racionalidade baseia-se

⁴³ “Eurocentrismo é, aqui, o nome de uma perspectiva de conhecimento cuja elaboração sistemática começou na Europa Ocidental antes de mediados do século XVII, ainda que algumas de suas raízes são sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua constituição ocorreu associada à específica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América” (QUIJANO, 2005, p. 126).

⁴⁴ Não pretendemos aprofundar o debate sobre modernidade neste trabalho, mas abordaremos o referido termo à luz da versão eurocêntrica que levou os europeus ocidentais a pensarem como “o novo e ao mesmo tempo o mais avançado da espécie” (QUIJANO, 2005, p. 122).

na exploração da natureza e do trabalhador, por seu caráter concentrador de poder que segrega a sociedade, aliena o indivíduo e subordina os valores humanos ao interesse econômico e instrumental. (LEFF, 2006, p. 227).

Nesse sentido,

[...] ocultadas por trás da retórica da modernidade, práticas econômicas dispensavam vidas humanas, e o conhecimento justificava o racismo e a inferioridade de vidas humanas, que eram naturalmente consideradas dispensáveis (MIGNOLO, 2017, p. 3).

Como resultado, essa racionalidade eurocêntrica nega aos povos colonizados qualquer lugar ou papel na produção e desenvolvimento da racionalidade (QUIJANO, 2014, p. 766). Assim, a visão eurocêntrica alimentou a imagem dos povos originários como sociedades atrasadas, silenciando, invisibilizando e subjugando as culturas tradicionais (LEFF, 2016, p. 234).

O eurocentrismo é uma racionalidade que tornou-se mundialmente hegemônica e sustentou o modo capitalista de produção. Esse processo de mundialização deu-se por meio da colonização e consequente exploração de diversos povos. Para tanto, o eurocentrismo, enquanto uma perspectiva de produção de conhecimento, sobrepôs-se aos demais saberes produzidos sob outras racionalidades por meio da apropriação das conquistas intelectuais e tecnológicas e da destruição das narrativas dos povos colonizados. O processo de subjugação desses povos e de instalação de uma nova racionalidade, de um novo padrão de poder, foi precedido pelo desenvolvimento do moderno Estado-nação (QUIJANO, 2005, p. 40), que mantém relação direta com a concepção de desenvolvimento dominante.

De modo geral, a formação do Estado-nação da modernidade fundamenta-se na admissão de um único povo, regido sob um direito único, fixado em um território bem delimitado. Desse modo, os Estados Nacionais Latino-americanos, desde que surgiram e foram constituídos juridicamente, omitiram os povos indígenas que viviam em seus territórios (SOUZA FILHO, 2010).

Para Aníbal Quijano (2005, p. 130), a formação do moderno Estado-nação “implica as instituições de cidadania e democracia política”. Para tanto, era necessário que houvesse ‘cidadãos’ para o exercício dessa suposta democracia. Ademais, por

se tratar de ‘uma espécie de sociedade individualizada’, ela pode ser ‘sentida como identidade’ entre seus membros. Para isso, seus cidadãos precisam ter algo a compartilhar, algo que os identifique enquanto um grupo individualizado em relação aos demais.

A necessidade de algo em comum, na verdade, constitui “a maneira específica de homogeneização das pessoas num Estado-nação moderno” (QUIJANO, 2005, p. 130). Por esse motivo, Quijano (2005, p. 127) reitera o esforço do colonizador em homogeneizar os diversos povos indígenas existentes no território americano. Desse modo,

[...] no momento em que os ibéricos conquistaram, nomearam e colonizaram a América (cuja região norte ou América do Norte, colonizaram os britânicos um século mais tarde), encontraram um grande número de diferentes povos, cada um com sua própria história, linguagem, descobrimentos e produtos culturais, memória e identidade. São conhecidos os nomes dos mais desenvolvidos e sofisticados deles: astecas, maias, chimus, aimarás, incas, chibchas, etc. Trezentos anos mais tarde todos eles reduziam-se a uma única identidade: *índios*. Esta nova identidade era racial, colonial e negativa (QUIJANO, 2005, p. 127, grifo do autor).

Nessa visão, tudo o que fosse coletivo e plural deveria ser reduzido ao individual e todos os direitos deveriam ter como legitimidade um contrato entre homens livres. Em outras palavras, os povos, as comunidades, as organizações e os grupos sociais diferentes foram desconsiderados, em nome do indivíduo e sua liberdade, na ideia de que o reconhecimento do coletivo restringiria a liberdade individual (SOUZA FILHO, 2010, p.479). Nesse mesmo sentido:

[...] não se podia conceber enclaves de grupos humanos com direitos próprios de coletividade, não reconhecidos nem integrados no sistema do Direito estatal. Os povos indígenas deveriam ser esquecidos, para dar lugar a cidadãos livres, sempre individuais, sempre com vontade individual, sempre pessoa. O índio, não o seu grupo, sua comunidade, sua tribo ou seu povo (SOUZA FILHO, 2009, p. 62).

Como consequência desse processo, a ideia de que todos os indivíduos estariam convertidos em cidadãos, ou pelo menos de que todo indivíduo teria o direito de se tornar cidadão, traduzia-se na assimilação, absorção ou integração dos povos culturalmente diferenciados. Desse modo, a integração passou a ser o discurso culto

dos textos e das leis, enquanto que, na prática, a cordialidade de integração se transformava na crueldade da discriminação (SOUZA FILHO, 2009).

Seguindo essa esteira, o ordenamento jurídico não ficou neutro e passou a legitimar um direito individual e privado, baseado em um modelo de cidadão. Assim, toda a legislação construída posteriormente com o objetivo de garantir o mínimo de proteção aos povos culturalmente diversos está eivada de uma tentativa de homogeneizar os direitos e privatizar a cultura destes povos. Consoante a isso, Bartolomeu de Las Casas (2005, p. 10) reforçava que o sistema colonizador era, na realidade, um conjunto de fatores econômicos, políticos, culturais e ideológicos, que eram legitimados por um direito colonial.

Para além da necessidade de homogeneizar os diversos povos existentes durante o processo de colonização, a racionalidade econômica eurocêntrica utilizou mecanismos subjetivos e simbólicos de dominação. Quijano (2014, p. 758; 2005, p. 117) afirma que a formação do mundo colonial deu lugar a uma estrutura de poder que trouxe novos elementos. Além da articulação de diversas relações de exploração, como a escravidão dos povos africanos e a servidão dos povos indígenas das Américas, essa nova estrutura de poder produziu novas identidades históricas, como o “índio”, o “negro”, o “branco” e o “mestiço”.

Vale ressaltar que essas identidades não existiam antes de 1492, ou seja, tratava-se de um produto novo das relações de dominação do sistema colonial (QUIJANO, 2014, p. 758). Assim, elas passaram a constituir o fundamento de uma cultura que combinava racismo e etnocentrismo⁴⁵. Como resultado desse processo, os dominadores europeus, agora identificados como “brancos”, começaram a impor

⁴⁵ “La separación formal entre ‘raza’ y ‘etnia’ ingresa bastante tarde, probablemente ya en el siglo XIX, para separar biología de cultura, aunque no siempre claramente. Algunos autores afirman que no hay registro del uso de términos como ‘étnicos’ o ‘etnicidad’, sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Es dudoso, no obstante, que Mariátegui sea el inventor de la palabra ‘étnica’, que usa antes de 1930. De hecho los términos ‘etnología’, ‘etnografía’, que implican la idea de ‘etnia’ y ‘étnico’, están en uso desde temprano en el siglo anterior. Parece ser que los franceses comenzaron a usar la idea de ‘etnia’ para tratar las diferencias culturales dentro de una misma ‘raza’, la ‘negra’ en las colonias de África. Si bien no implica siempre la causalidad biológica de la cultura, el término ‘etnia’ alienta, obviamente, la idea colonial de la ‘inferioridad cultural’ de los colonizados, por su carácter de ‘etnias’. De allí la idea de que la Etnología o la Etnografía fueran establecidas como disciplinas de estudio de las culturas de los colonizados. Los europeos no eran ‘etnias’ entonces, sino ‘naciones’. En ese sentido, los pobladores de los países latinoamericanos no son ‘etnias’ en sus respectivos países, salvo si son ‘indios’. Pero cuando emigran a los Estados Unidos ingresan en un explícito proceso de ‘etnificación’ como ‘hispanica’, ‘latinoamericanos’, ‘chicanos’, ‘newyoricans’, etc., parte del proceso de diferenciación cultural en la población del país entre ‘native americanas’, ‘african americans’, ‘latinamericans’, etc., respecto de la población ‘étnicamente’ dominante, los ‘anglos’, según los ‘chicanos’ o ‘wasps’ (White-anglo-saxo-protestant)”. (QUIJANO, 2014, p. 762).

sua cultura aos povos dominados. Assim sendo, segundo Quijano (2005; 2014), nasceu a ideia de “raça”.

Essa ideia partia de uma suposta diferença na estrutura biológica que justificava a inferioridade dos povos colonizados. Essa perspectiva “foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia” (QUIJANO, 2005, p. 117). Mais tarde, os colonizadores “codificaram como cor os traços fenotípicos dos colonizados e a assumiram como a característica emblemática da categoria racial. Em consequência, os dominantes chamaram a si mesmos de brancos” (QUIJANO, 2005, p. 117-118). Consoante a isso,

um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de *raça*, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico (QUIJANO, 2005, p. 117).

Diante do processo violento de colonização, a ‘superioridade racial’ dos europeus foi admitida como natural entre todos, inclusive entre os próprios colonizados. Quijano (2014, p. 761) assevera que a colonização também se deu no imaginário, pois nem sempre os colonizados puderam evitar olhar-se sob o “olho do dominador”, o que acaba reproduzindo a naturalização do discurso de “superioridade racial” dos europeus colonizadores.

Alberto Acosta (2016, p. 146) acerta ao demarcar que o racismo não é simplesmente um problema social. A construção da “superioridade racial” dos colonizadores é um problema político. E, como tal, concretiza-se por meio da segregação econômica, exclusão e marginalização. Ademais, Acosta (2016) assevera que o racismo que estruturou o processo de colonização das Américas é também um problema de caráter ambiental, pois não se respeitam os ecossistemas e territórios habitados pelos povos indígenas.

Assim, o processo de construção da concepção de desenvolvimento enquanto crescimento econômico fundou-se na inferiorização de outros modos de se viver. Para

tanto, foram utilizados mecanismos simbólicos para subjugar outras culturas que não se enquadravam no modelo eurocêntrico de cidadão universal. No entanto, apesar da extinção do colonialismo como sistema político formal, o poder social atual ainda está impregnado pelas características surgidas com esse sistema, de modo que “a colonialidade não deixou de ser o caráter central do poder social atual” (QUIJANO, 2014, p. 759).

Aqui, cabe desenvolver o conceito de “colonialidade do poder” introduzido por Anibal Quijano, no final dos anos 1980. Esse conceito nos ajuda a compreender como o processo de colonização/dominação, iniciado no século XVI pelos países europeus, perpetua-se até os dias atuais, “tendo como principal executor e mantenedor dessa colonialidade o aparelho estatal” (FERREIRA FEITOSA, 2014, p. 17).

A colonialidade, embora vinculada ao colonialismo, diferencia-se dele. O colonialismo refere-se a uma situação em que a dominação política e econômica de uma determinada nação é exercida por outra de diferente jurisdição territorial, a exemplo do que ocorreu com o processo de colonização do Brasil por Portugal (FERREIRA FEITOSA, 2014, p. 17). Por outro lado, a colonialidade trata de

[...] um dos elementos constitutivos e específicos de um padrão mundial de poder capitalista. Se funda na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular daquele padrão de poder, e opera em cada um dos planos, âmbitos e dimensões, materiais e subjetivas, da existência cotidiana e da escala social (QUIJANO, 2000, p. 203).

Dessa forma, a colonialidade continua presente hoje naqueles países que passaram por um processo de independência política, como no caso do Brasil. Uma das poderosas armas para manter a colonialidade do poder é o controle sobre o saber. A imposição do saber europeu como a única forma de conhecimento válida se perpetua desde os tempos coloniais, tendo a colonialidade do poder operando em conjunto com a colonialidade do saber (FERREIRA FEITOSA, 2014, p. 18).

Segundo Walter Mignolo (2017, p. 3), a globalização do padrão de poder capitalista a narrativa da modernidade eurocêntrica foi disseminada juntamente com a lógica da colonialidade. Ainda conforme o autor, essa lógica refere-se à “lógica subjacente da fundação e do desdobramento da civilização ocidental desde o Renascimento até hoje”. Assim,

[...] a lógica da colonialidade (ou seja, a lógica que sustentava os diferentes âmbitos da matriz) passou por etapas sucessivas e cumulativas que foram apresentadas positivamente na retórica da modernidade: especificamente, nos termos da salvação, do progresso, do desenvolvimento, da modernização e da democracia (MIGNOLO, 2017, p. 8).

A retórica da modernidade constitui-se de uma narrativa complexa cuja origem nasce na Europa, como já mencionamos. Essa narrativa foi responsável pela construção da “civilização ocidental” e consequente subordinação das demais civilizações. Por esse motivo, Mignolo (2017, p. 2) assevera que “não existe modernidade sem colonialidade”.

De acordo com o autor (MIGNOLO, 2017, p. 5), o padrão colonial de poder estabeleceu-se por meio do controle da economia, da autoridade, do gênero e da sexualidade, e do conhecimento e da subjetividade. Contudo, destaca o fundamento racial como um dos sustentáculos desse poder colonial, sendo o controle exercido por meio da violência, seja ela simbólica ou física.

Em resposta a esse cenário, surge o pensamento descolonial como uma alternativa para enfrentar os ideais eurocêntricos que oprimem e exploram as sociedades que não se enquadram no padrão imposto. Partindo de um esforço analítico para entender e superar a lógica da colonialidade, o pensamento descolonial propõe a construção de um mundo onde possam existir “vários mundos” (MIGNOLO, 2017, p. 6).

No que diz respeito ao debate sobre desenvolvimento, destacamos a crítica descolonial ao conceito de “desenvolvimento sustentável” construído em resposta à emergência da crise ambiental global. Esse conceito foi sendo difundido após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro, em 1992 (LEFF, 2012, p. 16). No entanto, o discurso neoliberal apropriou-se do termo “desenvolvimento sustentável” afirmando que não existe contradição entre ambiente e crescimento e propondo um “crescimento econômico sustentado”. Através dos mecanismos do mercado, esse discurso tenta incorporar a natureza ao capital (LEFF, 2012, p. 22).

Em resumo, o discurso dominante do desenvolvimento sustentável

simplifica a complexidade dos processos naturais e destrói as identidades culturais para assimilá-las a uma lógica, a uma razão, a

uma estratégia de poder para a apropriação da natureza como meio de produção e fonte de riqueza (LEFF, 2012, p. 25-26).

Essa lógica, racionalidade ou estratégia de poder seria justamente a colonialidade que tem por base a subjugação de outras culturas ao modo de vida eurocentrado. Assim sendo,

[...] as estratégias de sedução e simulação do discurso da sustentabilidade constituem o mecanismo extraeconômico por excelência da pós-modernidade para a reintegração do ser humano e da natureza à racionalidade do capital, gerando formas mais sofisticadas, sutis e eficazes para a exploração do trabalho e a apropriação dos recursos naturais, que a aplicação da violência direta e a lógica pura do mercado (LEFF, 2012, p. 25-26).

Em contraposição a esse discurso, temos as propostas de desenvolvimento nascidas no seio dos povos originários. Estes, partindo de outra racionalidade, propõem a construção de um novo modo de se viver. Um exemplo concreto disso deu-se no encontro Construção da Sustentabilidade a partir da Visão dos Povos Indígenas da América Latina, celebrado em La Paz, na Bolívia, em fevereiro de 2008. Diante das polêmicas gestadas em torno da crise ambiental que assola o planeta, os povos indígenas ressaltaram que não querem “sustentabilidade”, mas sim “viver bem” (LEFF, 2016, p. 15).

Esse “viver bem”⁴⁶ seria produto de uma nova racionalidade produtiva baseada na produtividade da natureza, nas autonomias culturais e na democracia participativa (LEFF, 2012, p. 31). Essa racionalidade visa a romper com a subordinação à perspectiva eurocêntrica tendo por base “as contribuições do saber tradicional, especialmente dos povos andinos, que se converteram num ingrediente essencial para a reflexão sobre o *Bem-Viver*” (GUDYNAS, 2011, p. 3, grifos do autor).

Partindo do reconhecimento de que a racionalidade ocidental, moderna, eurocêntrica e colonial é responsável pela degradação ambiental dos ecossistemas e culturas originais do planeta, os povos indígenas vêm ganhando espaço na arena política para disputar um novo modelo de desenvolvimento baseado na preservação

⁴⁶ “[...] o Bem Viver, *Buen Vivir* (Equador) ou *Vivir Bien* (Bolívia) também pode ser interpretado como *sumak kawsay* (kíchwa), *suma qamaña* (aymara) ou *nhandereko* (guarani), e se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente uma nova forma de vida” (ACOSTA, 2016, p. 23).

da diversidade cultural e da natureza. Diante do exposto, cabe aprofundar a proposta de “Bem Viver” enquanto alternativa à concepção de desenvolvimento eurocêntrica e colonial.

4.2 O “Bem Viver”: outro modelo de desenvolvimento possível?

A racionalidade eurocêntrica forjou-se por meio da exploração e apropriação da natureza durante o regime colonial. Este tinha por base a exclusão social, a subalternização dos conhecimentos tradicionais dos povos originários e a consequente imposição do saber ocidental na conquista e na dominação dos territórios destes povos (LEFF, 2016, p. 229-230). Assim sendo, a construção de uma nova racionalidade perpassa pela descolonização do conhecimento.

Esse processo vem sendo protagonizado pelos povos indígenas da América Latina por meio do enfrentamento à tentativa de homogeneização imposta pela racionalidade ocidental, eurocêntrica e moderna. Nesse processo, não basta apontar as contradições da racionalidade vigente globalmente, mas faz-se necessário construir propostas que evidenciem o colonialismo impregnado nas estruturas do Estado e, concomitantemente, apresentem novas alternativas.

Atualmente, a proposta que ganha espaço na arena política mundial, especialmente na América Latina, é a chamada “Bem Viver” ou “Viver Bem”. Ela se caracteriza como “um modo de vida contra hegemônico a partir do qual se confronta o pensamento e os instrumentos da racionalidade da Modernidade” (LEFF, 2016, p.479). Conforme afirma Gudynas (2011, p. 1), o Bem Viver questiona a ideia de desenvolvimento vinculada ao crescimento econômico e sua incapacidade de resolver os problemas da pobreza e os impactos ambientais resultantes do caráter predatório desse modelo. Segundo Leff (2012, p. 129)

Na visão ocidental, as sociedades de autossustentabilidade são vistas como ‘pobres’ porque não se ajustam aos critérios de bem-estar através do consumo da economia de mercado. Entretanto, é a transformação das economias de subsistência para integrá-las ao mercado que converte estas comunidades em sociedades pobres; não só em termos relativos (como marginalizadas do sistema), mas em termos absolutos, ao solapar seus meios naturais de produção de subsistência.

A construção do Bem Viver parte do pressuposto de que o desenvolvimento é um conceito em crise, de caráter colonial, portanto, fruto da Modernidade produzida pela racionalidade econômica-ocidental (LARREA, 2010). Isso se deve justamente ao fato de o desenvolvimento não dar respostas à produção da pobreza em larga escala no mundo, especialmente no que concerne às populações mais vulnerabilizadas.

Para Acosta (2016, p. 23-24), “o Bem Viver é, essencialmente, um processo proveniente da matriz comunitária de povos que vivem em harmonia com a Natureza”. Nesse sentido,

alguns saberes indígenas não possuem uma ideia análoga à de desenvolvimento: não existe a concepção de um processo linear de vida que estabeleça um estado anterior e outro posterior, a saber, de subdesenvolvimento e desenvolvimento, dicotomia pela qual deveriam transitar as sociedades para a obtenção do bem-estar, como ocorre no mundo ocidental. Tampouco existem conceitos de riqueza e pobreza, determinados, respectivamente, pela acumulação e pela carência de bens materiais. Nesta perspectiva, o desenvolvimento convencional tem sido visto como uma imposição cultural herdeira do saber ocidental – e, portanto, colonial. Daí se conclui que muitas das reações à colonialidade impliquem um distanciamento do desenvolvimentismo. O Bem Viver, assim, se traduz em uma tarefa descolonizadora. (ACOSTA, 2016, p. 71-72).

Nessa mesma linha, Eduardo Gudynas (2011, p. 11) ressalta que a construção do Bem Viver prescinde da descolonização do saber ocidental e do respeito à diversidade das culturas existentes sem hierarquizá-las. Ademais, ainda segundo Gudynas, um dos aspectos mais importantes do Bem Viver consiste na ruptura do dualismo da Modernidade que separa sociedade e Natureza. Esse aspecto transforma a Natureza em algo a ser apropriado com fins exclusivamente econômicos.

Sobre esse tema Mignolo (2017, p. 6-7) afirma que a concepção de Natureza, segundo a visão eurocêntrica, é concebida como algo exterior ao sujeito humano. Com a Revolução Industrial, “natureza” passou a significar “recursos naturais”. Essa mudança, segundo a racionalidade ocidental, foi vista como progresso.

Em contraposição a essa perspectiva, os povos andinos apresentam um conceito descolonial de natureza, qual seja, *Pachamama*. Segundo os aimarás e os quíchuas, a cultura era natureza e a natureza era cultura. Assim, esses povos se viam dentro da *Pachamama* e não fora dela. No entanto, segundo Mignolo (2017, p. 6-7), foi por meio da implantação do conceito ocidental de natureza e do descarte do

conceito de *Pachamama* que o colonialismo foi instalado no domínio do conhecimento e da subjetividade dos povos subjugados.

Através da ressignificação de conceitos como *Pachamama*, a racionalidade eurocêntrica conseguiu colonizar as cosmovisões, os imaginários e as práticas culturais dos povos originários. Partindo de conceitos colonizados, o modelo de desenvolvimento baseado no mero crescimento econômico e na desvalorização da natureza e da cultura foi ganhando espaço nas estruturas dos novos e modernos Estados-nação da América Latina. Nesse sentido,

o resgate e reconstrução dos conhecimentos tradicionais se produz no encontro conflitivo de racionalidades alternativas, no confronto de conhecimentos, saberes e interesses cognitivos inscritos em modos diferenciados de compreensão do mundo, de ressignificações conceituais e reidentificações culturais, cujo resultado é a construção social da sustentabilidade através do diálogo de saberes (LEFF, 2016, p. 235).

Assim sendo, a reivindicação do Bem Viver não implica apenas uma exigência de justiça histórica pela submissão dos modos de vida dos povos à racionalidade moderna. Os povos indígenas propõem outra compreensão do mundo que vincula o ser humano à natureza por meio da reinvenção das identidades culturais (LEFF, 2016, p. 349).

David Choquehuanca (2010), atual ministro de relações exteriores da Bolívia, sustenta que o Bem Viver traduz-se na recuperação da vivência dos povos originários. Essa recuperação seria por meio da coexistência harmoniosa entre cultura e natureza, aqui entendida com *Pachamama*. Segundo a cosmovisão dos Aymara, todos somos parte da natureza e não há nada separado. Assim, “são nossos irmãos tanto as plantas como as montanhas” (CHOQUEHUANCA, 2010, p. 10).

A concepção Aymara de *Pachamama* evidencia que o Bem Viver é um modo de vida presente em várias comunidades indígenas que não foram totalmente assimiladas pela Modernidade capitalista. No entanto, é importante compreender que o Bem Viver não possui uma pretensão universalizante, portanto, não há que se falar em um conceito único que pode ser aplicado a todas as culturas (GUDYNAS, 2011, p. 9; ACOSTA, 2016, p. 69; LEFF, 2016, p. 479). Consoante a essa ideia,

o Bem Viver não pretende assumir o papel de um imperativo global, como sucedeu com o desenvolvimento em meados do século 20. O

Bem Viver é, por um lado, um caminho que deve ser imaginado para ser construído, mas que, por outro, já é uma realidade. O Bem Viver será, então, uma tarefa de (re)construção que passa por desarmar a meta universal do progresso em sua versão produtivista e do desenvolvimento enquanto direção única, sobretudo em sua visão mecanicista do crescimento econômico e seus múltiplos sinônimos (ACOSTA, 2016, p. 69).

A respeito desse tema Enrique Leff (2016, p. 350) afirma que o Bem Viver é “uma metáfora do princípio de vida das sociedades tradicionais”, portanto, não se resume ao modo de vida dos povos indígenas. O conceito abarca os diversos povos e comunidades tradicionais que partem de outra racionalidade que estabelece práticas descolonizadoras de relação com a ordem natural e com a diversidade cultural. Nessa racionalidade, a produção não tem por finalidade o lucro, mas a subsistência desses povos em completa harmonia com os ecossistemas em que estão inseridos.

Sabe-se que a ordem jurídica vigente corresponde aos interesses hegemônicos baseados numa racionalidade homogeneizante que exclui o valor da diversidade cultural e da natureza. Em razão disso, a afirmação da identidade desses povos e de seus direitos de ser e viver parte da necessidade de legitimação jurídica por meio do estabelecimento legal de mecanismos de defesa (LEFF, 2012, p. 348).

Diante do exposto, a construção do Bem Viver, enquanto alternativa ao modelo de desenvolvimento hegemônico, pressupõe uma disputa que visa descolonizar o ordenamento jurídico eivado de conceitos e categorias coloniais. A maior evidência dessa afirmação refere-se ao fato de o regime jurídico ser fundado em um “direito positivo, forjado na ideologia das liberdades individuais, que privilegia os interesses privados” e que visam regulamentar a expansão da lógica do mercado no processo de globalização econômica (LEFF, 2012, 346). Nesse sentido, surge a necessidade de construir uma nova racionalidade jurídica que reconheça o caráter coletivo dos saberes tradicionais dos povos indígenas, que se caracterizam como “modos alternativos de compreensão do Real, da natureza, da vida da natureza, da vida humana e das relações sociais” (LEFF, 2016, p. 220).

As primeiras iniciativas de disputar uma nova racionalidade jurídica baseada na construção do Bem Viver ocorreram no Equador e na Bolívia. Nestes países, o protagonismo dos povos indígenas foi responsável pela positivação do Bem Viver no texto constitucional. Em apertada síntese, na Constituição boliviana, aprovada em

2009, o “Viver Bem” constitui princípio, valor e fim do Estado (art. 8). Gudynas (2011, p. 4) destaca que esse princípio encontra-se no mesmo grau hierárquico de princípios clássicos, como dignidade, liberdade e igualdade. Ademais, a nova Constituição indica que o “modelo econômico boliviano é plural e está orientado a melhorar a qualidade de vida e o *Viver Bem*” (art. 306).

Em relação à Constituição equatoriana, aprovada em 2008, nota-se que Eça apresenta os “direitos do Bem-Viver” e o “regime do Bem-Viver”. Este se articula com o “regime de desenvolvimento” que é definido como “o conjunto organizado, sustentável e dinâmico dos sistemas econômicos, políticos, socioculturais e ambientais, que garantem a realização do *Bem-Viver*, do *sumak kawsay*” (art. 275) (EQUADOR, 2008). Seus objetivos são amplos, tais como melhorar a qualidade de vida, construir um sistema econômico justo, democrático e solidário, fomentar a participação e o controle social, recuperar e conservar a Natureza, ou promover um ordenamento territorial equilibrado (GUDYNAS, 2011, p. 5). Postula-se, desse modo, uma vinculação direta entre as estratégias de desenvolvimento e os direitos a serem seguidos, segundo o art. 275:

o *Bem-Viver* requererá que as pessoas, comunidades, povos e nacionalidades gozem efetivamente de seus direitos e exerçam responsabilidades no marco da interculturalidade, do respeito às diversidades e da convivência harmônica com a natureza (EQUADOR, 2008).

Dessa forma, esse regime de desenvolvimento deve atender a um planejamento participativo e se expressa nas áreas do trabalho, da soberania alimentar e econômica (GUDYNAS, 2011, p. 6).

Um fato importante em relação à Constituição do Equador diz respeito à formalização do reconhecimento dos direitos da Natureza enquanto sujeito de direitos (art. 72). Trata-se de uma postura biocêntrica que se baseia na percepção do meio ambiente enquanto um valor intrínseco (ACOSTA, 2016, p. 28). Além disso, adotaram as categorias de Natureza e *Pachamama* como sinônimos, evidenciando assim a importância dos saberes indígenas na formulação do texto constitucional. Como consequência, germina-se uma reformulação do direito clássico a um ambiente sadio (GUDYNAS, 2011, p. 7).

Em contrapartida, a Constituição boliviana, apesar de outorgar um papel importante à *Pachamama* ou Mãe Terra, defende a industrialização dos recursos naturais, ficando refém das ideias clássicas de progresso, fundadas na apropriação da Natureza (ACOSTA, 2016, p. 28).

Como mencionamos, a racionalidade jurídica vigente baseia-se na hegemonia da lógica do mercado que privilegia os interesses individuais e privados em detrimento dos direitos coletivos. Tendo em vista que o Bem Viver é uma proposta gestada no seio de uma concepção coletiva e plural de modos de vida, não é de surpreender que a tentativa de positivação desses princípios e direitos seja eivada de contradições.

Nesse mesmo sentido, Acosta (2016, p. 25) ressalta que os Direitos da Natureza, inspirados na reciprocidade e na solidariedade, não dialogam com o ordenamento jurídico que sustenta o sistema capitalista, que tem por fundamento a desigualdade e a devastação. Em decorrência disso, não é suficiente positivar o Bem Viver no texto constitucional para que ele passe a ter efetividade.

Trata-se de uma disputa política em todos os âmbitos que estruturam a sociedade, uma disputa que desconstrua o caráter colonial inerente a essas estruturas. A estratégia dessa disputa deve partir da noção de que não existe uma qualidade de vida similar para todas as nações e que se pressuponha a existência de uma diversidade de práticas culturais que não foram dizimadas pela expansão e globalização do modo de vida eurocêntrico.

Para os fins deste trabalho, daremos especial atenção aos conflitos territoriais gestados por essa disputa política de significados de “mundos”. De acordo com Gudynas (2011, p. 10), o Bem Viver também se manifesta pela tentativa de retomar o controle dos territórios tradicionais dos povos indígenas. Haja vista o processo de colonização, além de subjugar subjetivamente os povos colonizados por meio do mito da “superioridade racial”, ele foi responsável pela invasão dos territórios, saqueio dos recursos naturais e dos estilos de vida.

Esse processo, como vimos, manteve suas características colonizadoras vivas até os dias de hoje, como pode ser percebido nos inúmeros conflitos em torno dos territórios tradicionais de povos indígenas na América Latina. No Brasil, esses conflitos intensificam-se em virtude de um ordenamento jurídico que reconhece os direitos territoriais indígenas, porém, parte da concepção privada de propriedade que não leva em conta a relação que esses povos mantêm com seu território.

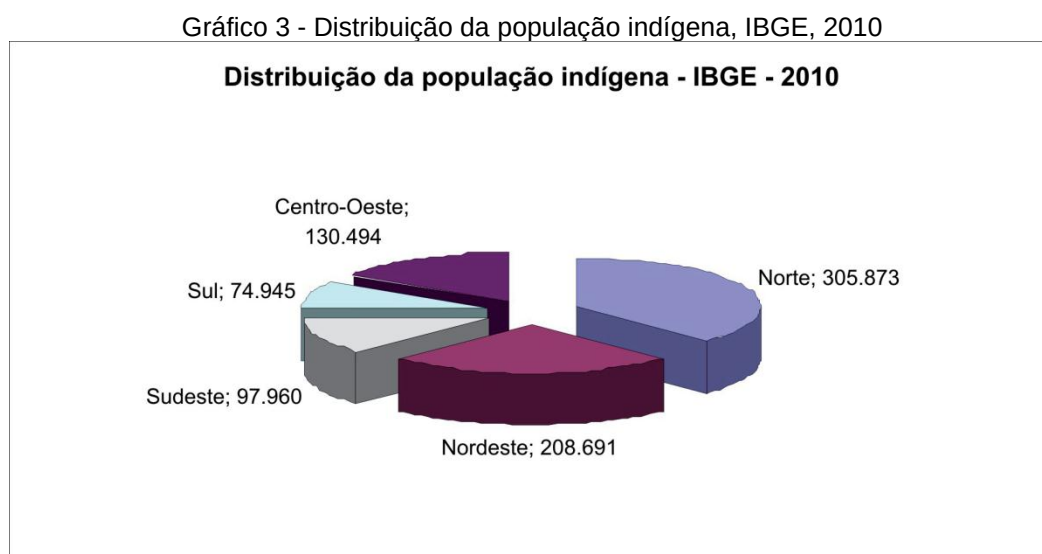
Aqui retomamos o debate sobre o conceito ocidental de natureza, definida como algo exterior aos seres humanos. Já para a concepção do Bem Viver, a Natureza, chamada de *Pachamama*, tem ligação direta com os povos que nela habitam. Desse modo, para os povos indígenas, o território constitui parte integrante de sua identidade cultural, sem o quales perderiam suas raízes ancestrais.

Assim sendo, a disputa pelo território desses povos constitui um choque de modelos de desenvolvimento ou modos de se viver diferentes e conflitantes. Apesar das tentativas do Estado brasileiro de positivar a existência desses povos indígenas em seus territórios, o que se observa é a impossibilidade de conciliação do modelo de desenvolvimento neoeextrativista com a existência de uma racionalidade baseada na cosmovisão desses povos em relação ao que seria o Bem Viver.

4.3 A colonialidade do Estado brasileiro

Em 2010, o IBGE realizou o censo sobre a população indígena no Brasil. De acordo com os resultados, a população indígena brasileira é de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas do país. Além disso, também foram registradas 274 línguas indígenas e a existência de 305 diferentes etnias (IBGE, 2010).

Além de dar visibilidade à existência concreta desses povos no país, o IBGE revelou que eles se encontram em todos os Estados da Federação, conforme demonstra o gráfico 3 abaixo:



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991/2010.

Vê-se que a maior parte dos povos indígenas encontra-se na região Norte do país. Nesse contingente, a maior parte concentra-se no estado do Amazonas, representando 55% do total da população indígena presente na região (IBGE, 2010).

Somando-se a isso, o censo demográfico realizado pelo IBGE demonstrou que o contingente de brasileiros indígenas cresceu 15% na década de 90. O fato é que o ritmo de crescimento da população indígena foi quase seis vezes maior do que o da população em geral (IBGE, 2010). Os dados revelam que, apesar das ações violentas contra esses povos no Brasil, eles ainda resistem dentro de um contexto de extermínio.

A CF/88 foi a primeira da América Latina a reconhecer povos socialmente organizados fora do paradigma da modernidade (SOUZA FILHO, 2010, p. 487). Até 1988 as organizações sociais reconhecidas e protegidas pelo sistema jurídico eram somente as cobertas pelo manto da personalidade individual (CUNHA, 2006).

Segundo Eduardo Viveiros de Castro (2006, p. 140),

com a Constituição, consagrou-se o princípio de que as comunidades indígenas constituem-se em sujeitos coletivos de direitos coletivos. O 'índio' deu lugar à 'comunidade' (um dia vamos chegar ao 'povo' – quem sabe), e assim o individual cedeu o passo ao relacional e ao transindividual, o que foi desnecessário enfatizar, um passo gigantesco, mesmo que esse transindividual tenha precisado assumir a máscara do supra-individual para poder figurar na metafísica constitucional, a máscara da Comunidade como Super-indivíduo.

Para completar o reconhecimento da organização social, a Constituição reconheceu os costumes, línguas, crenças e tradições (art. 231, CF/88). Os direitos culturais indígenas acabam por ter várias consequências jurídicas reguladas diretamente pela Constituição, tais como a preservação e o uso da cultura, inclusive dos chamados conhecimentos tradicionais e os inerentes à auto-gestão de seus territórios.

Rita Segato (2014, p. 69), ao discutir sobre os povos indígenas do Brasil, assevera que, apesar de representarem, aproximadamente, 0,5% da população brasileira, não há um efetivo pluralismo institucional que garanta um diálogo entre o direito estatal e os direitos próprios desses povos, como é o caso do Equador ou da

Bolívia. De acordo com a teórica, os povos indígenas que habitam o território brasileiro não demandam do Estado

a devolução do exercício da justiça com o mesmo empenho com que demandam a identificação e demarcação de seus territórios, nem têm claro o que significaria essa restituição no processo de reconstrução de suas autonomias (SEGATO, 2014, p. 69).

Diante disso, observamos que a disputa institucional de um novo modelo de desenvolvimento que seja recepcionado pelo Estado não tem avançado no Brasil. O fato de os povos indígenas possuírem uma jurisdição própria, como sistema de julgamento e decisão baseados na cosmovisão de cada povo, não é reconhecido pela lei brasileira (SOUZA FILHO, 2010, p. 484).

Essa realidade nos leva a acreditar que, apesar da formalização do reconhecimento da diversidade cultural dos povos indígenas pela CF/88, na prática, os saberes e conhecimentos tradicionais são omitidos. O Estado brasileiro, fundado sob as bases do moderno Estado-nação, mantém seu caráter colonial ao tutelar o modo de vida dos povos indígenas. Aqui, recaímos na contradição existente entre um direito estatal fortemente individualista, de caráter privado, e direitos coletivos forjados na ordem interna das diversas comunidades indígenas. Com efeito, o Estado brasileiro privilegia os interesses privados, que recaem sobre os territórios tradicionais e a rica biodiversidade presente neles, à medida que mantém a propriedade privada como um dos direitos fundamentais a serem protegidos pelo Estado. Assim, os povos indígenas vivem em permanente conflito com o Estado ou empresas privadas e, há muito vulnerabilizados historicamente, têm sofrido inúmeras derrotas.

Segundo o CIMI, a violência contra os povos indígenas aumentou no Brasil. Em relatório publicado sobre os casos de violência ocorridos em 2016, o CIMI registrou 118 casos de assassinatos; 23 tentativas de assassinato; 11 casos de homicídio culposos; 10 registros de ameaça de morte; 7 casos de ameaças várias; 11 casos de lesões corporais dolosas; 8 de abuso de poder; 17 casos de racismo; e 13 de violência sexual. Cabe mencionar a subnotificação dos casos de agressão aos povos indígenas no Brasil, portanto, acredita-se que os números são ainda maiores.

Um dos dados mais alarmantes apresentados pelo CIMI corresponde à ocorrência de 735 casos de óbito de crianças indígenas menores de 5 anos em 2016. No ano anterior, 599 mortes tinham sido registradas. O maior número de mortes

ocorreu na área de abrangência do Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei) Yanomami, com 103 óbitos, seguido pelo Dsei Xavante, onde foram registradas 87 mortes de crianças menores de 5 anos (CIMI, 2016). O CIMI também apresenta dados sobre a omissão do poder público na proteção aos direitos indígenas. Um exemplo disso são os 42 casos registrados de desassistência na área da saúde (CIMI, 2016, p. 107).

No entanto, os maiores conflitos envolvendo povos indígenas no Brasil dizem respeito à invasão de seus territórios por empresas ou particulares com interesses em explorar os recursos naturais ali presentes. Em 2016, o CIMI registrou 59 casos relativos a invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio. Os principais tipos de danos e/ou conflitos ocorridos foram: danos ao patrimônio, exploração ilegal de recursos naturais, invasão, caça ilegal, pesca predatória, garimpo e contaminação por agrotóxico (CIMI, 2016, p. 66). Faz-se importante mencionar, também, que esses conflitos são fruto do choque entre concepções de desenvolvimento diferentes. Como vemos, os principais casos referem-se ao uso e gozo dos recursos naturais presentes nos territórios tradicionais indígenas.

O conflito territorial mais polêmico de 2016 ocorreu no município de Caarapó, em Mato Grosso do Sul, e ficou conhecido como o massacre de Caarapó. No dia 14 de junho de 2016, fazendeiros, jagunços e pistoleiros invadiram a comunidade Tey i Kue, do povo Guarani-Kaiowá, em uma retomada da fazenda Yvu, incidente sobre a terra indígena que está em processo de demarcação no Ministério da Justiça (MJ)⁴⁷. Durante o conflito, que durou entre nove e treze horas sem a intervenção do Estado, o indígena Clodiodi Aquileu Rodrigues de Souza foi assassinado e outras seis pessoas ficaram feridas, entre elas uma criança de 12 anos.

Esse cenário de barbárie nos remonta à época do Brasil Colônia quando nossos povos originários sofreram inúmeras tentativas de extermínio. Sob a justificativa dos interesses mercantilistas europeus, os indígenas foram escravizados, mortos e espoliados de suas terras, como veremos no próximo capítulo. A princípio, aos olhos de um leitor leigo, a palavra extermínio talvez soe como exagerada, mas cabe retomarmos Bartolomeu de Las Casas. Responsável pela construção de uma sólida crítica à colonização da América espanhola, especialmente no que diz respeito

⁴⁷Disponível em: <<https://www.cimi.org.br/2017/06/39670/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

às violências praticadas contra os povos indígenas originários, Las Casas descreveu o horror vivido por esses povos durante a colonização:

Os cristãos davam lhes bofetadas, socos, pancadas e até lançavam as mãos sobre os senhores dos povoados. [...] Os cristãos com seus cavalos, espadas e lanças começaram a fazer matanças e estranhas crueldades com eles. Entravam nos povoados. Não deixavam crianças, nem velhos, nem mulheres grávidas ou paridas sem que lhes rasgassem os ventres e as fizessem em pedaços, como se dessem com alguns cordeiros dentro de seus apriscos. Faziam apostas sobre quem, com uma facada, abria o homem ao meio, ou de um golpe lhe cortava a cabeça ou lhe abria as entranhas. Tomavam as crianças das tetas das mães, pelas pernas, e batiam com suas cabeças nas rochas. [...] Faziam forcas longas, para que quase encostassem os pés à terra. E os dispunham de treze em treze, em honra e reverência a Nosso Redentor e aos doze apóstolos. Juntavam lenha, punham fogo e os queimavam vivos. [...] Uma vez vi que, estando nas grelhas, queimando-se, quatro ou cinco principais e senhores [dos índios] (e ainda creio que havia dois ou três pares de grelhas, onde queimavam outros), e porque davam muito grandes gritos, e davam pena ao capitão, ou lhe impediam o sono, mandou que os afogassem. E o capataz, que era pior que o verdugo, que os queimava [...] não quis afogá-los. Antes, com suas mãos, lhes meteu paus nas bocas para que não gritassem, atizando o fogo até que assaram devagar, como o chefe queria. Eu vi todas as coisas acima mencionadas e muitas outras infinitas (LAS CASAS, 2010, p. 499-500).

No entanto, em virtude da expansão da lógica do capital, ganha destaque no cenário brasileiro a investida de grandes projetos de investimento⁴⁸ ou, simplesmente, “grandes empreendimentos” sobre os territórios desses povos. Segundo o CIMI (2014, p. 57), o setor de energia é o que mais impacta as terras indígenas. Dentre tais empreendimentos, destacam-se 131 pequenas centrais hidrelétricas, 67 usinas hidrelétricas e 60 linhas de transmissão, além de outros, como as termoeletricas, em números inferiores.

Em segundo lugar, está o setor de infraestrutura com 196, as rodovias em maior número (88), seguidas de obras para aproveitamento de recursos hídricos (33), hidrovias (25) e ferrovias (21). Na terceira e quarta posições encontram-se a

⁴⁸ Esses projetos “são empreendimentos de enormes dimensões que movimentam grande volume de recursos econômicos, humanos e naturais. São normalmente levados a termo com forte atuação do Poder estatal, mas, na maioria das vezes, possuem o seu centro de decisão no poderio das grandes empresas, no fluxo do capital mundial e na dependência que os setores produtivos do mercado global possuem com relação aos recursos naturais. Essas corporações escolhem livremente os locais do planeta a explorar no intuito de transformar a matéria-prima em instrumento de seu processo produtivo” (FRANCO; FEITOSA, 2013, p. 100).

mineração (21) e o agronegócio (19), com o Ecoturismo (9) e Outros Empreendimentos Turísticos (7) aparecendo logo depois. No total, esses empreendimentos impactam 437 terras indígenas, que correspondem aos territórios tradicionais de 204 povos (CIMI, 2014, p. 57).

Nesse cenário, eclodem inúmeros conflitos. A principal razão se deve ao fato de que os povos indígenas habitantes dessas regiões reagem fortemente à intervenção do governo e/ou do mercado. Para as culturas indígenas, tradicionalmente, a lógica da propriedade não é individual, mas coletiva. O território não possui valor exclusivamente monetário e compreende, na realidade, valores culturais, sociais, religiosos e mesmo jurídicos. Desse modo, “o que para uns é progresso e construção do projeto nacional, para outros é restrição de direitos, destruição do local e redução, em médio prazo, de possibilidades globais” (FRANCO; FEITOSA, 2013, p. 094).

Nesse sentido,

Para os explorados, as decisões de investimento que atingem sua vida e cultura representam intervenções no curso natural dos acontecimentos, com implicações geofísicas (desmatamentos, mudanças nos veios de água, drenos e escoamentos naturais, entre outras); culturais (servidão de passagem em terrenos sagrados, perda de identidade, alterações comportamentais coletivas, miscigenação de culturas etc.); e humanas (perda de biodiversidade, transferência domiciliar, exposição a fenômenos urbanos como favelização, criminalização e marginalização), além do impacto que produzem no campo econômico, representados pela colonização e pela pilhagem de seu patrimônio, entre outras consequências. Para os exploradores, a viabilidade econômica do projeto é fundamental, preponderando a visão utilitarista dos resultados sobre quaisquer questionamentos acerca dos meios e dos procedimentos (FRANCO; FEITOSA, 2013, p. 094-095).

O avanço da expansão dos grandes empreendimentos sobre os territórios tradicionais dos povos indígenas é um grande exemplo concreto do choque de concepções de desenvolvimento divergentes. Com o avanço do capitalismo, os territórios que ainda encontravam-se intocados passam a ser cada vez mais pressionados pelo capital. Segundo David Harvey (2005), uma das características do capitalismo contemporâneo é justamente essa pressão sobre os recursos naturais localizados em territórios de fronteira, ainda não explorados, como as terras indígenas.

Diante disso, vemos que a manutenção da colonialidade deve-se ao papel que o Estado cumpre ao priorizar o investimento em grandes empreendimentos. Sob o discurso do progresso, o Estado brasileiro tem reforçado as violências perpetradas contra os povos indígenas habitantes das regiões objeto dos conflitos. Isso se deve ao fato de o governo administrar o Estado com a mesma visão de mundo inventada na Europa no Século XVI, “sustentada pela classificação racial etnocêntrica que divide seres humanos entre superiores (desenvolvidos) e inferiores (subdesenvolvidos)” (FERREIRA FEITOSA, 2014, p. 18).

Em virtude do caráter colonial do Estado, os direitos humanos dos povos indígenas são marginalizados durante o processo de tomada de decisões no que diz respeito à instalação de grandes empreendimentos em seus territórios tradicionais, de modo que “o Estado, seja por intermédio do Poder Judiciário, seja por meio do Legislativo ou do Executivo, deixa de observar e de implementar direitos humanos reconhecidos em instrumentos internacionais e nacionais de relevância” (FRANCO; FEITOSA, 2013, p. 110).

Sobre esse choque de modelos de desenvolvimento, os povos indígenas do Brasil têm verbalizado sua indignação⁴⁹:

A gente não aceita esse modelo predador do desenvolvimento, que não chega desenvolvimento pra nós. Afinal de contas, o que nós temo de retorno, de saúde, de educação de qualidade, de sustentabilidade? Nada! A região tá abandonada, com pouca presença do estado. As empresas estão chegando com toda a força, as empresas de outros países estão chegando pra explorar, pra ganhar dinheiro, e o governo nem sequer fiscaliza as terras, as terras indígenas. Então, cadê a Funai? Cadê a saúde de qualidade? Então se é desenvolvimento, tem que chegar pra o povo, não para as empresas, não para um pequeno grupo (Antonia, Povo Apinajé, Tocantins). (CIMI, 2014, p. 11).

Esse relato evidencia que o choque de interesses entre os povos indígenas e o Estado é uma realidade que assola nosso país. Esses povos, conscientes do conflito, têm disputado a manutenção de sua existência enquanto povo diferenciado. No entanto, essa disputa não tem conseguido mudar as estruturas colonialistas que fundam o ordenamento jurídico brasileiro. No que diz respeito aos direitos territoriais desses povos no Brasil, faz-se necessário retomarmos o histórico da legislação

⁴⁹ Relato colhido por ocasião do Encontro Nacional dos Povos Indígenas em Defesa da Terra e da Vida que ocorreu em Luzilândia/GO de 29/04 a 01/05/2011 (CIMI, 2014, p. 11).

construída em torno da proteção às terras indígenas. O problema jaz no fato de a legislação ter sido construída com base em um modelo de desenvolvimento que desprivilegia os direitos coletivos desses povos. Ao proteger a propriedade privada, a CF/88 estabeleceu uma grande contradição para eles ao encarar suas terras enquanto extensão de sua cultura e existência.

No caso específico da mineração em terras indígenas, observamos o choque entre uma atividade econômica, que tem por fundamento a propriedade do subsolo pela União, mas ao mesmo tempo observamos que os povos indígenas têm direito ao uso e gozo do solo de suas terras indígenas. Sendo assim, como compatibilizar tais interesses? Há possibilidade de modelos de desenvolvimentos distintos coexistirem no mesmo espaço territorial? O ordenamento jurídico é capaz de lidar com os conflitos sem violar os direitos territoriais dos povos indígenas?

5 POVOS INDÍGENAS E DIREITOS TERRITORIAIS NO BRASIL

5.1 Terras indígenas no Brasil: histórico normativo

No que se refere à questão indígena, é necessário destacar que hoje o foco não é mais o reconhecimento da identidade desses povos, mas sim o exercício dos direitos territoriais (SOUZA FILHO, 2010, p. 483) e a resistência étnica contra o uso externo dos recursos naturais disponíveis dentro dos territórios tradicionais. Com isso, não queremos dizer que a identidade desses povos tem sido plenamente reconhecida, mas sim reiterar a relação da sua identidade étnica com seu território, tendo em vista que um prescinde do outro para existir e resistir.

Em apertada síntese, cabe retomarmos a discussão sobre o Estado-nação moderno. Este necessitava de um território delimitado para exercer seu poder sob um único povo identificado por uma identidade nacional, de tal forma que a necessidade de dominação e conquista de um espaço ou território fez com que inúmeros grupos que não se enquadravam na proposta de identidade nacional fossem expulsos de seus territórios. Esse processo desencadeou vários conflitos territoriais com os diversos povos encontrados nas regiões colonizadas. Em resumo, Enrique Leff (2016, p. 429) assevera que “a conquista do ‘novo mundo’ significou a desterritorialização das formas de habitabilidade dos povos originários”, o que justifica a importância de discutirmos o direito desses povos aos seus territórios tradicionais.

José Carlos Mariátegui já sustentava que “a questão indígena nasce da nossa economia. Tem suas raízes no regime de propriedade da terra” (MARIÁTEGUI, 2010, p. 53). A territorialização é, sem dúvida, um desdobramento da ação colonialista discriminatória que historicamente vitimou indígenas, quilombolas, camponeses e outras populações em território nacional. Como ressalta Teófilo da Silva (2005, p.131), ao longo da história do Brasil, os povos indígenas sofreram compulsões, tais como expropriação fundiária, circunscrição territorial, aldeamento, doutrinação religiosa, acamponesamento e proletarianização.

Nesse sentido, a noção de direitos territoriais dos povos indígenas, como limites a serem respeitados e onde se exercessem a jurisdição e a disputa sobre eles, nasce com a constituição dos Estados-nacionais e as lutas de independência. Essas lutas marcaram novas e precisas fronteiras e sempre buscaram impor aos povos indígenas

um novo direito que já se dizia latino-americano, apesar de conceitos e institutos de forte sotaque neocolonial (SOUZA FILHO, 2009).

Eliane Moreira (2017, p. 10-11) compreende o direito territorial indígena como o “direito base das relações entre povos e comunidades tradicionais com o território”. Ainda segundo a autora, eles “imprimem na relação com o território as dimensões ambientais e culturais”. No entanto, para os colonizadores europeus, tais territórios nada mais eram do que espaço para dominação e exploração. Essa concepção reverbera até hoje e faz com que os territórios ocupados por povos indígenas sejam encarados como meros receptáculos de investimentos econômicos (SAQUET, 2013, p. 27).

Nesse sentido, Enrique Leff (2016, p. 228) ressalta que o território consiste no ambiente no qual os povos indígenas co-evoluíram ao longo da história, onde desenvolveram suas práticas culturais. Portanto, “seu potencial ecológico e os significados culturais associados à natureza não são comensuráveis em termos de valores econômicos” (LEFF, 2016, p. 229). O choque de interesses em torno desses territórios fez com que estes fossem tratados juridicamente pelo Estado desde o Brasil colônia. Desse modo, faz-se necessário esmiuçarmos a legislação pertinente ao tema para traçarmos uma trajetória da evolução dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil.

A construção dos direitos territoriais dos povos indígenas constitui uma disputa política, uma disputa de significados. Por essa razão, desde muito cedo a discussão das terras indígenas é tema jurídico no Brasil. Assim, veremos que a ocupação territorial brasileira “obedeceu apenas à fixação de fronteiras no espaço geográfico, sem observar a heterogeneidade dos povos indígenas aqui encontrados” (CUNHA, 2006, p. 3).

Diante do exposto, a questão das terras indígenas é central para compreendermos os conflitos envolvendo direitos indígenas. O Brasil colonial conheceu normas jurídicas que reconheciam o direito originário dos indígenas sobre suas terras, contudo, a concretização de tal direito era barrada pela violência a qual esses sujeitos eram submetidos em virtude dos interesses mercantilistas europeus que enxergavam em suas terras um potencial imenso para a extração de recursos naturais, como o pau-brasil e a cana-de-açúcar. Nesse sentido, Fernando Joaquim Maia (2016, p. 103-104) ressalta que:

A vastidão do território recém-descoberto, seu relevo acidentado, a vegetação densa e o clima adverso ao europeu forçarão uma estratégia de povoamento baseada num autoabastecimento da colônia e na produção de recursos destinados à metrópole. (MAIA, 2016, p. 103-104).

Mediante esse processo de produção de riquezas, de cunho agrário-capitalista, a burguesia comercial portuguesa necessitava formular uma legislação que protegesse as relações sociais surgidas com a monocultura de cana-de-açúcar, por exemplo. Assim, a nova regulação jurídica para o Brasil colônia era “fruto do processo de acumulação do capital verificado com as grandes navegações promovidas pela burguesia europeia” (MAIA, 2016, p. 104).

Em 1375, o então rei de Portugal, D. Fernando, criou a Lei das Sesmarias. Esse instituto jurídico, em apertada síntese, concedia terras a pessoas que as cultivassem. O objetivo da Coroa Portuguesa era “promover o desenvolvimento da agricultura, a fixação do povoamento e a produção de alimentos para a população” (CUNHA, 2006, p. 9). Em resumo, a lei das sesmarias “teve o efeito de uma reforma agrária, pois desestimulou o latifúndio em benefício da pequena propriedade e contribuiu para o acirramento da crise do feudalismo em Portugal” (MAIA, 2016, p. 106).

Em 1530, o instituto jurídico das sesmarias foi transportado para o Brasil Colônia, por meio das cartas régias trazidas por Martim Afonso de Souza. Elas o autorizavam a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar o governo e a administração civil e militar. Além disso, conferia a Martim Afonso de Souza o título de capitão-mor e governador das terras do Brasil, bem como lhe permitia conceder sesmarias das terras aqui achadas (CUNHA, 2006, p. 7-8). Inicia-se, assim, o processo de privatização das terras e colonização do Brasil. Sobre isso,

A introdução do regime das sesmarias no Brasil-Colônia foi um imperativo do mercantilismo, pelo qual a colônia se inseria no processo de acumulação de riqueza do capitalismo, unindo a circulação de mercadorias com a produção de riquezas como fonte da expansão do capitalismo comercial, garantindo recursos minerais e agrícolas à Metrópole portuguesa (MAIA, 2016, p. 106).

No Brasil, as sesmarias não visavam tão somente o povoamento e a colonização do território, mas também a inserção do país no processo internacional de acumulação de capital. No que diz respeito às terras indígenas, eram instrumentos

para o desbravamento, a ocupação e a conquista das terras ocupadas pelos povos indígenas. Assim sendo, a invasão, a conquista e a colonização do país “desconheceram qualquer conceito indígena de territorialidade e investiram contra povos, dividindo-os, impondo-lhes inimizades e falsas alianças forçadas” (SOUZA FILHO, 2009, p. 45).

Apesar desse contexto que desconsiderava a existência dos povos indígenas no território brasileiro, as Cartas Régias de 1609 e 1611, elaboradas no Império de Filipe III, reconheciam o pleno domínio sobre os territórios que ocupavam. Assim, a Carta Régia de 1611 estabelecia que:

[...] os gentios são senhores de suas fazendas nas povoações, como o são na Serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre elas se lhes fazer moléstia ou injustiça alguma; nem poderão ser mudados contra suas vontades das capitânicas e lugares que lhes forem ordenados, salvo quando eles livremente o quiserem fazer [...] (CUNHA, 1987, p. 58).

Contudo, o direito originário dos índios⁵⁰ às suas terras foi positivado com o Alvará de 1º de abril de 1680, que declarava que as sesmarias concedidas pela Coroa Portuguesa não poderiam desconstituir os direitos dos índios sobre as suas terras, que possuíam como “primários e naturais senhores delas”. Assim consignava, em seu parágrafo 4º, o Alvará de 1º de abril de 1680:

[...] E para que os ditos Gentios, que assim descerem, e os mais, que há de presente, melhor se conservem nas Aldeias: hei por bem que senhores de suas fazendas, como o são no Sertão, sem lhe poderem ser tomadas, nem sobre elas se lhe fazer moléstia. E o Governador com parecer dos ditos Religiosos assinará aos que descerem do Sertão, lugares convenientes para neles lavrarem, e cultivarem, e não poderão ser mudados dos ditos lugares contra sua vontade, nem serão obrigados a pagar foro, ou tributo algum das ditas terras, que ainda estejam dadas em Sesmarias e pessoas particulares, porque na concessão destas se reserva sempre o prejuízo de terceiro, e muito mais se entende, e quero que se entenda ser reservado o prejuízo, e direito os Índios, primários e naturais senhores delas. (IMPRESA NACIONAL, 1948).

⁵⁰ Aqui, o termo “índio” será utilizado de acordo com as legislações criadas pelos colonizadores. Ressalte-se que se trata de uma denominação pejorativa. Na verdade, como afirma Quijano (2005), a intenção do colonizador era homogeneizar todos os povos indígenas em um único grupo, qual seja, os “índios”. A CF/88, apesar dos avanços trazidos, manteve tal expressão em seu texto legal.

Ainda no século XVII, a Coroa Portuguesa havia editado diplomas legais que visavam coadunar o processo de colonização com o resguardo de direitos territoriais dos povos indígenas, a exemplo do Alvará Régio de 1680, primeiro reconhecimento pelo ordenamento jurídico do Estado português da autonomia desses povos, seguido da Lei de 06 de junho de 1755, editada pelo Marquês de Pombal. Juntos, esses diplomas reconheceram o caráter originário⁵¹ e imprescritível dos direitos dos indígenas sobre suas terras, compondo o que o Direito Brasileiro dos séculos XIX e XX chamou de instituto do indigenato⁵².

Em 1822, o Brasil ganha sua independência e passa a adotar um sistema jurídico próprio, a partir da cultura dos Estados nacionais europeus. Marcada por um forte retrocesso nos direitos indígenas, a Constituição de 1824 reitera os postulados da Revolução Francesa de unicidade do Estado, do território e do povo. Assim, “os índios, sua cultura e sua vida deveriam ser incorporados ao Estado nacional que se pretendia forte, único e uníssono” (CUNHA, 2006, p. 20). Nesse mesmo sentido, reforça Souza Filho:

Portanto, aos índios sobrou como direito a possibilidade de integração como indivíduo, como cidadão ou, juridicamente falando, como sujeito individual de direitos. Se ganhava direitos individuais, perdia o direito de ser povo (SOUZA FILHO, 2003, p. 78).

Por meio da Resolução nº 16, somente em 1834 os indígenas foram incorporados ao texto constitucional. Em seu art. 11, § 5º, a Constituição estabelecia, como uma das competências das Assembléias Legislativas Provinciais, a promoção da catequese e da civilização dos indígenas. Aqui, fica-se evidente o caráter integrador do Estado em relação aos povos indígenas. Assim, eles poderiam fazer parte do Estado caso fossem “civilizados” segundo a cultura ocidental imposta pelos colonizadores.

Com a extinção do instituto das sesmarias⁵³, por meio da Resolução nº 76 de 1822, instalou-se o regime de posses no Brasil, que dividia as terras em duas

⁵¹ O direito garantido aos “índios” é, por ser originário, anterior a qualquer ato legislativo ou administrativo, devendo, então, ser garantido em oposição a qualquer outro (SOUZA FILHO, 2009, p. 491).

⁵² O indigenato é o título congênito, distinto da ocupação e da posse civilista, de que são titulares os povos indígenas; primitivos habitantes das terras brasileiras (CUNHA, 2006, p. 27).

⁵³ “Três fatores vão contribuir para a decadência e o fim do regime das sesmarias no Brasil: 1) o crescimento da agricultura mercantil de exportação, em fins do século XVIII e início do século XIX,

categorias: a terra pública, pertencente ao Estado, e as terras particulares, derivadas de títulos de propriedade ou de posse. As terras que não possuísem nenhum título legítimo passaram a ser reconhecidas como terras devolutas, isto é, “[...] aquelas terras públicas desocupadas, retornadas ao Estado por ocasião da revogação – ou por qualquer outro meio de extinção – da sesmaria” (MAIA, 2016, p. 109). Diante disso,

Revogada a legislação sesmarial, a estrutura fundiária brasileira se apresentava dessa forma: a) terras na posse de particulares sob o regime integral de sesmarias; b) terras na posse de particulares, originárias de sesmarias, mas sem que os sesmeiros tivessem obtido a confirmação da doação; c) terras ocupadas por particulares, apenas com a posse, sem o título aquisitivo de propriedade; d) terras públicas, nunca dadas em sesmarias, desocupadas; e) terras devolutas, como já dito, dadas em sesmarias, mas que, não importa a razão, retornaram ao Estado (MAIA, 2016, p. 109).

Com o advento da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), inicia-se uma nova fase na ocupação territorial brasileira (CUNHA, 2006, p. 22). Regulada pelo Decreto nº 1318/1854, a lei tinha como objetivos principais: a) a defesa das terras devolutas contra a posse violenta, o esbulho possessório; b) a outorga de títulos aquisitivos de propriedade aos detentores de sesmarias, chamados sesmeiros; c) a outorga de títulos aquisitivos de propriedade a concessões de terras; d) o asseguramento dos títulos aquisitivos de propriedade de terras devolutas, desde que por posse mansa e pacífica, não contestadas por terceiros (MAIA, 2016, p. 112).

A Lei de Terras tratava da transferência das terras devolutas⁵⁴ para o patrimônio privado, reconhecendo o direito de quem havia adquirido terras por sesmarias. Da mesma forma, embora sem atribuir o título de propriedade privada, a lei determinou que seriam reservadas terras para a colonização dos indígenas, assim

como decorrência da revolução industrial que se processava na Inglaterra e exigia grande quantidade de insumos, o que só a produção de recursos agrícolas e minerais poderia proporcionar; 2) o acirramento das contradições interindustriais, impondo uma disputa entre as grandes potências da época pelo controle de mercados, de que as guerras napoleônicas são exemplo; 3) o fim do monopólio estatal do comércio entre Portugal e a colônia brasileira pela Carta Régia de 1808, permitindo a circulação de mercadorias inglesas no território da colônia sem a intermediação do Estado português. Em 17 de julho de 1822, a Resolução nº 76 põe fim ao regime das sesmarias, base da estrutura agrária concentradora da propriedade no campo, da qual o latifúndio é a mais fina expressão e consequência. Sem o monopólio estatal do comércio da colônia, a razão de ser do regime das sesmarias já não fazia mais sentido” (MAIA, 2016, p. 108-109).

⁵⁴ Terras devolutas são terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse. O termo "devoluta" relaciona-se ao conceito de terra devolvida ou a ser devolvida ao Estado.

como para outros usos públicos (SOUZA FILHO, 2009, p.125). Essa reserva era, na verdade, a reafirmação do indigenato. A esse respeito, Cunha (2006, p. 25) pondera que

[...] na interpretação da Lei de Terras efetivamente verificada na prática, a imensa maioria das terras indígenas foi considerada terra devoluta e as aldeias consideradas 'reservas' destinadas à colonização dos índios, ou seja, as reservas indígenas, destinadas à incorporação dos índios à comunhão nacional, eram conceitos provisórios, pois logo não haveria mais índios a serem colonizados e não teria mais sentido falar-se em terras 'reservadas'. Esta confusão de conceitos veio não só a retirar direitos dos índios sobre suas terras, como também inaugurou uma forte discussão a respeito de sua titularidade na primeira Constituição republicana que se seguiu (CUNHA, 2006, p. 25).

Segundo Fernando Joaquim Maia (2016, p. 113), a lei de terras foi responsável por transformar a terra em verdadeira mercadoria. Com a imposição de demarcações, títulos aquisitivos, registros, pagamento de taxas e impostos sobre a propriedade, esta passa a ter um valor econômico. Assim, de acordo com o autor, “a lei de terras contribuiu para a consolidação do capitalismo industrial no Brasil” (MAIA, 2016, p. 113). Nessa mesma linha, ele vai adiante e afirma que

pelo marco da lei de terras, o Estado suspendia a aquisição de terras devolutas, admitia sua transmissão apenas pela compra, o que acabou, na prática, beneficiando os grandes proprietários de terras, pois estes tinham maior poder aquisitivo para adquirir terras devolutas em grande quantidade. A partir daí, arrendavam ou parcerizavam o uso e gozo da terra, retendo mão de obra abundante e barata, mas sempre mantendo a disposição plena da propriedade (MAIA, 2016, p. 113).

Consoante a criação das terras devolutas pela Lei de Terras de 1850, a Constituição de 1891 (art. 64), ao estabelecer que as terras devolutas passariam a pertencer ao Estado, gerou uma grande confusão jurídica em torno dos conceitos de terras devolutas e terras indígenas, pois estas seriam tratadas como sinônimas. Com efeito, “os estados federados passaram a conceder títulos de propriedade a particulares das terras devolutas em seus territórios sem considerar a ocupação indígena sobre as mesmas” (CUNHA, 2006, p. 26). O resultado dessa confusão jurídica foi a intensificação do extermínio dos povos indígenas e a sua consequente expulsão das terras tradicionalmente ocupadas.

Com o processo de desenvolvimento e industrialização do país, o Estado passou a investir na construção de infraestrutura, como as estradas. Nesse processo, os indígenas foram encarados como obstáculo ao progresso do país, pois a construção de tais estradas muitas vezes cortava seus territórios. Essa situação ampliou o massacre aos povos indígenas.

Por consequência, denúncias passaram a ser feitas nacional e internacionalmente. Diante das pressões políticas, o Estado criou, por meio do Decreto nº 8.072/1910, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e Localização de Trabalhadores Nacionais (LTN), pertencente ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, cuja direção foi atribuída ao Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon. Esta passava a ser, portanto, a primeira política estatal dirigida aos povos indígenas do Brasil.

Ao SPI foi atribuído a competência de medir, demarcar e legalizar as posses das terras ocupadas pelos indígenas, efetivar as concessões de terras feitas aos indígenas nas legislações anteriores, promover a restituição das terras de que os indígenas foram usurpados, impedir a invasão das terras indígenas e sua usurpação e promover a cessão das terras necessárias à localização dos povos indígenas (RIBEIRO, 1979, p. 201). Por outro lado, o SPI instalava-se sem abandonar as ideias de transferência dos povos de suas terras (item 13), incorporar a cultura de trabalho da terra conforme os padrões desenvolvimentistas (itens 14 e 15), promover a educação dos índios de acordo com a cultura nacional (item 16) e integrá-los à sociedade nacional (CUNHA, 2006, p. 29).

Foi somente com a Constituição de 1934 que o indigenato ganhou ares de direito constitucional, configurando-se como constitucionalização das garantias às terras indígenas (SOUZA FILHO, 2009, p. 124). A partir de 1934, já não havia mais dúvidas de que a terra indígena era uma categoria jurídica do Direito Brasileiro, uma vez que a garantia da posse indígena e não sua propriedade determina o conteúdo da terra. Assim, de acordo com o art. 129 da Constituição, ficou redigido que: “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.

Outro diploma legal que é importante mencionarmos diz respeito ao Estatuto da Terra de 1964, que tem por base a reforma agrária e a política agrícola do país

(MAIA, 2016, p. 114). Em todo o seu texto, o documento fez uma única menção sobre as terras indígenas no art. 2º, § 4º, a saber:

É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Ademais, na Constituição de 1967 as terras indígenas passaram a pertencer à União (art. 4º, IV). Somando-se a isso, em seu art. 186, estabeleceu a posse permanente e o direito ao usufruto exclusivo aos povos indígenas em relação às suas terras e aos recursos naturais nelas contidos. Anterior a esse diploma, há que se mencionar o Estatuto da Terra (Lei nº 4.054/64).

Desse modo, todas as Constituições (1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) trouxeram referências aos índios, sempre chamando-os de silvícolas. Com exceção da de 1937, as outras definem a competência da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” (art. 5º, XIX, “m”, da CF de 1934). Todas garantem aos indígenas a posse das terras onde se acharem “permanentemente localizados”, em geral acrescentando que a garantia se dará com a condição de não a transferirem. As Constituições de 1967 e 1969, ao deixarem ainda mais claro o caráter de provisoriedade desse direito, incluem-no nas disposições transitórias.

A partir da Constituição de 1967, a forma de garantia às terras, os dispositivos que atribuem competência para legislar sobre o processo de assimilação e as leis regulamentadoras deixam evidente o ideário assimilacionista do século XIX. No entanto, essa realidade começou a mudar com o advento da CF/88, em que “os índios deveriam deixar de ser índios!” (SOUZA FILHO, 2010, p. 486). A esse respeito e sobre outras inovações, trataremos na próxima seção dessa Constituição.

Por fim, com o advento da Lei 6.001/73 (Estatuto do Índio), as comunidades indígenas⁵⁵ passaram a ter titularidade de direitos de propriedade de bens móveis e imóveis. A própria lei estabelece que as comunidades são titulares dos direitos sobre o patrimônio indígena (art. 40), composto de vários bens e direitos. Ademais, a Lei

⁵⁵ Até 1973, a legislação considerava os índios apenas individualmente. A Lei 6.001/73 – Estatuto do Índio – foi responsável pela introdução do conceito de comunidade indígena ou grupo tribal afirmando tratar-se de “um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados” (art. 3º, II).

6.001/73 estabeleceu em seu artigo 22 que “cabe aos índios ou silvícolas a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes” (BRASIL, 1973). No artigo 23, fica estabelecido que

considera-se posse do índio ou silvícola a ocupação efetiva da terra, que, de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita e exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil. (BRASIL, 1973).

O art. 17 do Estatuto do Índio apresenta três categorias de terras indígenas⁵⁶: as terras ocupadas⁵⁷, as áreas reservadas⁵⁸ e as terras de domínio dos índios ou das comunidades indígenas⁵⁹. Conforme estabelecem os artigos 18 e 19 do referido diploma legal, todas as três categorias de terras indígenas deverão ser demarcadas, não podendo ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios.

Pelo exposto, percebe-se que o direito originário dos povos indígenas sempre existiu e foi tratado pela legislação brasileira. A dificuldade reside na falta de aplicabilidade de tal direito. Com o passar dos anos, as terras foram destinadas as Poder Público para aldear esses povos conforme fosse necessário. Contudo, o processo de demarcação das terras indígenas tem encontrado inúmeros entraves, conforme veremos.

5.2 A Constituição Federal de 1988: um novo capítulo na história dos povos indígenas

A história da ocupação territorial brasileira demonstra que a definição do território se deu a partir de critérios espaciais e não levou em consideração os

⁵⁶ Nos termos da legislação vigente (CF/88, Lei 6.001/73, Decreto nº 1.775/96), as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes categorias: terras tradicionalmente ocupadas, reservas indígenas, terras dominiais e terras interditadas.

⁵⁷ Refere-se às terras de domínio da União, conforme art. 22 e ss. do Estatuto do Índio.

⁵⁸ Compreendem as modalidades: reserva indígena, parque indígena e colônia agrícola indígena (art. 26, do Estatuto do Índio).

⁵⁹ “Art. 32. São de propriedade plena do índio ou da comunidade indígena, conforme o caso, as terras havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

Art. 33. O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.” (BRASIL, 1973).

diferentes povos nativos encontrados. No entanto, a partir da CF/88, surge um conjunto de direitos indígenas que questiona a fundo o modelo de sociedade e de Estados modernos e provoca uma nova concepção de Estado, fundada na existência de uma territorialidade composta por uma pluralidade social, cultural e étnica.

Como já mencionamos no capítulo anterior, a CF/88 foi a primeira na América Latina a admitir que os povos indígenas tenham direito a ser um grupo diferenciado na sociedade (SOUZA FILHO, 2010, p. 487). Em seu art. 231⁶⁰, estabeleceu expressamente os direitos sociais e territoriais desses povos, bem como reconheceu os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de titulação ou reconhecimento formal. Nesse sentido, Souza Filho (2010, p. 486) afirma que,

embora se possa dizer que há um avanço da proteção dos direitos indígenas ao longo do século XX, é claro que a Constituição de 1988 rompe o paradigma da assimilação, inclusão ou provisoriedade da condição de indígena e, em consequência, das terras por eles ocupadas. A partir de 1988 fica estabelecida uma nova relação do Estado Nacional com os povos indígenas habitantes de seu território (SOUZA FILHO, 2010, p. 486).

Segundo Enrique Leff (2016, p. 444), os direitos culturais reconhecidos pelo ordenamento jurídico estatal “abrem a via de atuação das populações indígenas [...] para a reapropriação de seus territórios”. Nessa mesma linha, o autor admite que

estes direitos humanos não somente são bastiões para a preservação da diversidade cultural, mas se traduzem em direitos de participação, cogestão e autonomia política das comunidades, no desenho de estratégias de conservação produtiva e de gestão de seus territórios biodiversos. O *território* se converte em uma condição para a sobrevivência dos povos: é o espaço de vida necessário para recriar seus modos de vida, para reinventar suas identidades, desenvolver seu ser cultural e vislumbrar seus próprios horizontes de vida (LEFF, 2016, p. 444, grifos do autor).

Outrossim, cabe mencionar que, conforme o art. 231, § 2º da CF/88, “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas

⁶⁰ “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 à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

existentes”. A despeito dessa previsão, a propriedade das terras indígenas permaneceu com a União (art. 20, XI), competindo-lhe “demarcar, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

A CF/88 repete os termos posse permanente e usufruto exclusivo⁶¹ (art. 231, § 2º e § 3º). Por isso, é necessário verificarmos o que significa posse indígena, estando claro que não se confunde com a posse civil do receituário privado, porque esta é individual e material, enquanto que a indígena é coletiva e exercida segundo usos, costumes e tradições do povo, no dizer do art. 23⁶² da Lei de 1973 (Estatuto do Índio). De acordo com esse estatuto, a posse caracterizava-se como individual. Assim sendo, cabe adotarmos os requisitos positivados pela CF/88 em seu art. 231, § 1º:

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (BRASIL, 1988).

No parágrafo 1º do artigo supracitado, a questão da territorialidade é descrita de forma que não pode estar dissociada do ambiente em que convivem, da mesma forma que não pode ser dissociada dos preceitos históricos que devem orientar a fixação da territorialidade. É imperioso ressaltar que o território indígena traduz-se em espaço ocupado por cada povo com a sua tradição, a sua cultura. Nesse sentido, o conceito de terras tradicionalmente ocupadas parte de quatro elementos reconhecidos à luz dos usos, costumes e tradições indígenas: as terras 1) habitadas em caráter permanente; 2) utilizadas em atividades produtivas; 3) imprescindíveis à preservação ambiental; e 4) necessárias à reprodução física e cultural da comunidade.

Para os povos indígenas, o território não se expressa como a delimitação de um espaço geográfico tão somente. Na cosmovisão indígena, “o território é cultura-natureza, lugar-suporte da existência humana” (LEFF, 2016, p. 451), é o lugar onde “reconstroem os modos de habitar o mundo a partir de racionalidades diferenciadas e alternativas” (LEFF, 2016, p. 451).

⁶¹ O usufruto exclusivo quer dizer somente que não é transferível para qualquer apropriação individual e que os resultados de qualquer uso ou trabalho ou renda será sempre coletivo, da comunidade indígena que coletivamente do resultado pode dispor.

⁶² Art. 23 do Estatuto do Índio. “Considera-se posse do índio ou silvícola a ocupação efetiva da terra, que, de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil.” (BRASIL, 1973).

Nessa linha, Paul Little (2002, p. 3) define territorialidade como

o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-se assim em seu 'território'.

Assim, a territorialidade é uma força latente em qualquer grupo, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas. O fato de que um território surge diretamente das condutas de territorialidade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos (LITTLE, 2002). O autor complementa ainda que

a expressão dessa territorialidade, então, não reside na figura das leis ou títulos, mas se mantém viva nos bastidores da memória coletiva que incorpora dimensões simbólicas e identitárias na relação do grupo com sua área, o que dá profundidade e consistência temporal ao território. (LITTLE, 2002, p. 11).

Consoante a esse pensamento Santilli (1999, p. 40) nos ensina que a ocupação da terra por parte das comunidades indígenas se baseia em padrões de propriedade e de uso diferentes dos nossos. A terra não consiste apenas em um meio de produção. Ela é o espaço em que se conformam modos de vida que não são baseados na ocupação intensiva e não é algo do qual se possa desfazer em função da recorrência a demais alternativas. Assim sendo, “os territórios se convertem em campos em disputa de racionalidades e interesses alternativos pela apropriação de seus recursos naturais” (LEFF, 2016, p. 470).

Para os povos indígenas, o território é um “espaço de vida e liberdade”, o espaço entendido como lugar de realização da cultura. As sociedades humanas e, neste caso, as sociedades indígenas, constroem seus conhecimentos a partir de cosmologias próprias, elaboradas coletivamente com as experiências sociais, o que demonstra visões de mundo não compatíveis com o modelo individualista ocidental (DANTAS, 2014, p. 350).

Nesse sentido, Haesbaerth (2004, p. 14) assevera que a perda dos territórios implica, na maioria dos casos, a fragmentação dos indivíduos que compõem as comunidades. Ao serem desconectados em relação ao espaço e aos seus recursos naturais, estes perdem muitos de seus referenciais culturais de identidade. Nessas

situações, as dimensões econômicas, política e cultural da vida social podem se desarticular, enfraquecendo a unidade política dos grupos e tornando bem mais ambíguas as relações que as coletividades estabelecem com seus territórios.

Deborah Duprat assinala que o tratamento dado pelo novo texto constitucional aos territórios indígenas concebe-os como espaços indispensáveis ao exercício de direitos identitários desses grupos étnicos, tornando indissociáveis as noções de etnia, cultura e território. Para a autora, a Constituição estabelece uma diferença substancial entre a propriedade privada – que é um “espaço excludente e marcado pela nota da individualidade” – e o território indígena – que é um “espaço de acolhimento, em que o indivíduo encontra-se referido aos que o cercam”. Observa, no entanto, que a prática judiciária costuma equiparar ambos os institutos, conferindo-lhes o mesmo tratamento processual (DUPRAT, 2006, p.172).

Essa realidade se deve ao fato de o direito hegemônico basear-se nos princípios dos direitos individuais e da propriedade privada. Diante disso, ainda é um desafio para o sistema jurídico a compreensão dos direitos coletivos aos bens comuns (LEFF, 2016, p. 471). Como resultado, a exploração dos recursos naturais pertencentes aos territórios desses povos permanece mais sujeita aos direitos privados de propriedade do que aos direitos de apropriação das comunidades (LEFF, 2012, p. 93).

Ainda segundo Duprat, a definição de terras tradicionalmente ocupadas carece de uma compreensão da narrativa das vidas desses povos, de onde emerge uma tradição que “não é mera repetição de algo do passado, não é mera remissão ao contexto da existência que a originou, mas a experiência histórica de sua reafirmação e transformação” (DUPRAT, 2006, p.175). Assim sendo, o entendimento do que se consideram terras tradicionalmente ocupadas por cada grupo requer um estudo antropológico que supere as concepções cristalizadas de história e traga ao público a tradição que é constantemente reatualizada e incorporada na memória coletiva.

Aqui, cabe citar Dallari (1983, p. 65), que menciona a imposição do direito brasileiro aos povos indígenas: “o direito indigenista não foi criado pelos índios, mas lhes foi imposto pelos brasileiros não índios e se define como um conjunto de regras pelas quais a sociedade enquadrou os povos indígenas dentro do seu sistema”. Diante dessa imposição, é necessário que o mundo jurídico compreenda as narrativas e

vivências desses povos. Nesse intuito, Machado (2009, p. 42) nos traz uma caracterização da cosmovisão de seu povo sobre seu território:

O território para o indígena tem a ver com seu espaço existencial, [...] onde vive ou tenta viver plenamente a sua cultura, desenvolvendo a sua política, os seus meios econômicos, culturais e religiosos. Não é apenas o lugar que serve para morar, plantar roças, caçar, pescar. É também o espaço da construção de redes e laços de parentesco. É o local onde estão constantemente revivendo os seus costumes, enfatizando aspectos importantes da sua cultura. É onde o mundo natural está carregado de significações, que influencia diretamente nas relações sociais; é nesse espaço físico que são tramados os fios da rede de significados sustentáculos da vida. Os símbolos que definem a sua cosmovisão, os usos e costumes que desenham as particularidades e especificidade de sua cultura. É a referencia que ampara os valores e formatam os cânones de sua cognição, definidora do seu modo de ser, refletindo em todas as suas praticas diárias e delineiam a sua sociedade. Por outro lado o território assume as feições da construção social e cultural do povo que o ocupa. (MACHADO, 2009, p. 42).

Apesar do grande passo dado no sentido de se reconhecerem os direitos indígenas, há ainda uma disputa para efetivá-los. A atual Constituição criou direito, porém não os regulamentou, criando lacunas e gerando dificuldades na interpretação dos institutos por ela trazidos. Nesse sentido,

as armadilhas da constituição, no entanto, vão além das lacunas: em ao menos dois momentos, seu texto dá margem a interpretações que podem valorizar princípios já superados, como a primazia da propriedade privada individual sobre a coletiva (SOUZA FILHO, 2002, p. 51).

Atualmente, um dos maiores entraves jurídicos à concretização dos direitos territoriais dos povos indígenas diz respeito ao processo de demarcação de suas terras. Para que os direitos sobre as terras indígenas possam ser garantidos, é necessária a demarcação, que tem o objetivo de determinar os limites físicos de uma área. Na realidade, trata-se de “uma exigência da modernidade e serve, especialmente, para que o Estado e seus cidadãos saibam que determinado território é indígena, pois os índios conhecem seu próprio território” (SOUZA FILHO, 2009, p. 125).

Regulamentada pelo Decreto nº 1775/96, a demarcação constitui ato secundário para a certificação das terras indígenas e trata de “mero ato de

reconhecimento, de natureza declaratória” conforme também estabelece o art. 25 do Estatuto do Índio (SOUZA FILHO, 2009, p. 148). A CF/88 estabelece que o que define a terra indígena é a ocupação, ou seja, basta que as terras sejam tradicionalmente ocupadas para que os povos tenham direitos originários sobre elas. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, mas sim reconhecida nos termos da CF/88. A respeito da situação das terras indígenas no Brasil⁶³, o Conselho Missionário Indigenista (CIMI) apresenta alguns dados conforme a tabela 3:

Tabela 3 - Situação geral das Terras Indígenas no Brasil

Situação geral das Terras Indígenas no Brasil	
Situação	Quantidade %
A identificar	13,42%
Declarada	4,63%
Dominal	1,62%
Homologada	1,23%
Identificada	3,86%
Portaria de restrição	0,46%
Registrada	30,92%
Reservada	2,93%
Sem providências	40,86%

Fonte: CIMI (s/d).

Segundo o CIMI, existem atualmente 1296 terras indígenas no Brasil. Esse número inclui as terras já demarcadas (401), aquelas em alguma das etapas do procedimento demarcatório (306), as terras que se enquadram em outras categorias que não a de terra tradicional (65), ou, ainda, aquelas sem nenhuma providência do Estado para dar início à sua demarcação (530).

Em seu art. 67 do ADCT, a CF/88 determinou que “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da Constituição”.

⁶³ Disponível em: <<https://www.cimi.org.br/terras-indigenas/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

Todavia, passados 20 anos, esse processo corre a passos lentos. Ademais, em oposição ao marco da tradicionalidade da ocupação, tem-se o marco temporal da ocupação. De acordo com este último, as terras indígenas serão aquelas nas quais houve efetiva ocupação pelos povos na data da promulgação da Constituição (05 de outubro de 1988)⁶⁴. A tese do marco temporal surgiu ao longo dos anos 2000, em virtude da disputa em torno da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

O caso Raposa Serra do Sol foi levado ao STF. Até então, nenhum caso em matéria de demarcação de terras indígenas havia chegado ao STF. O objeto da demanda consistia na tentativa de impugnação, por parte de arrozeiros e do Governo do Estado de Roraima, da Portaria nº 534/2005, do Ministro da Justiça, que promoveu a demarcação da terra indígena em questão (PEGORARI, 2017, p. 247).

O STF decidiu, a partir do voto de relatoria do Min. Carlos Ayres Britto, pelo reconhecimento da legalidade do processo administrativo da demarcação. No entanto, o processo sofreu inúmeras interrupções, e somente após o Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União (AGU), publicado no dia 20 de Julho de 2017, a decisão do STF sobre a terra indígena Raposa Serra do Sol passou a ser obrigatória para todos os processos de demarcação realizados pela administração pública.

O referido parecer reitera as salvaguardas institucionais impostas pelo Supremo, tais como a definição de que terras indígenas são apenas aquelas ocupadas por indígenas na data da promulgação da Constituição; a proibição de expandir as áreas demarcadas; e o estabelecimento de que o usufruto das terras por parte das comunidades indígenas não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e energéticos, a pesquisa das riquezas naturais ou a garimpagem (AGU, 2017).

Apesar do grande avanço da CF/88, o processo de globalização econômica atual alcança os Estados nacionais com uma nova postura. O Estado se torna global, a homogeneidade defendida não mais se circunscreve ao âmbito do próprio Estado e busca a unificação das culturas e o fim das diferenças no plano internacional (CUNHA, 2006). Nesse processo de homogeneização imposto pela globalização, os povos indígenas ocupam as margens de um sistema de distribuição de bens e direitos

⁶⁴ Note-se que se trata das terras ocupadas naquela data, nas palavras do Relator: “não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988”. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pet. 3.388. Voto Min. Rel. Carlos Ayres Brito. Julgado em 24.09.2009. § 78.

pautados na propriedade privada da terra e na produção agrícola intensiva voltada para o mercado. Considerados um entrave para o desenvolvimento, seu modo de ocupação comumente é visto por esse mesmo sistema como modelo de um arcaísmo a ser superado.

Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, absorvido pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, mas a própria identidade coletiva. Dessa forma, quando se retira a terra de um povo indígena, não se está apenas violando o direito ao território de seus membros, muito mais que isso, está-se atentando contra a própria identidade étnica desses povos. Diante disso, cabe analisarmos os instrumentos internacionais criados com o intuito de fazer valer o seu direito dentro de seus Estados. O principal documento a respeito dessa tentativa de proteção internacional dos direitos humanos de povos etnicamente diversos trata da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Na subseção seguinte, passaremos à análise desse dispositivo tão importante para a conquista de direitos dos povos indígenas.

5.3 A Convenção nº 169 da OIT: a terra indígena como direito étnico

A Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes da OIT é considerada hoje o que há de mais avançado em termos de legislação referente a povos indígenas. Foi elaborada pela OIT em 1989 e incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 25 de julho de 2002, entrando em vigor em 25 de julho de 2003.

A ratificação do diploma legal no país reforça a inscrição de direitos à diversidade no ordenamento jurídico brasileiro, que remete à aprovação do artigo 231 na CF/88, cujo *caput* expressamente diz: “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam [...]”. Se a partir da CF/88 o Estado brasileiro se afirma como pluriétnico e multicultural, a ratificação da Convenção nº 169 da OIT coaduna com tal afirmação.

A OIT elaborou outras Convenções sobre os povos indígenas anteriores à Convenção nº 169, a saber: as Convenções 50, que tratam do recrutamento de mão-de-obra indígena; a Convenção 64, que pauta as regras sobre o contrato de trabalho

firmado com indígenas; a Convenção 65 e Convenção 104, que dizem respeito à abolição de sanções penais aos indígenas por não cumprimento do contrato de trabalho.

A primeira Convenção mais geral sobre os direitos dos povos indígenas foi a Convenção nº 107, adotada em 1957, “concernente à Proteção e Integração de Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes”. Seu objetivo principal foi ajudar as populações indígenas a se assimilarem à sociedade capitalista, torná-los “seres humanos modernos”, capazes de se proteger contra a sua exploração e reclamar seus direitos como cidadãos (PETERKE, 2013, p. 62).

De forte caráter colonialista, tal convenção manteve a política integracionista então vigente e estava ligada à ideia de desenvolvimento econômico conforme os padrões ocidentais, ou seja, o modo de produção capitalista. Consequentemente, permitia a remoção dos povos indígenas em razão desse “progresso”⁶⁵, o que, na verdade, significou a expulsão de inúmeros povos de suas terras tradicionais. Sendo assim, o documento nada mais era do que uma tentativa de homogeneizar os povos que não se enquadravam no papel de “cidadão” imposto pelo moderno Estado-nação, como tratamos no capítulo anterior.

Outrossim, a Convenção 107/OIT não utilizou o termo “povo indígena”, mas referiu-se a “populações indígenas” e “tribais”. Mediante essa escolha de palavras, feita por razão política, os Estados procuravam desvincular a questão indígena da discussão sobre direito à autodeterminação dos povos coloniais. Em outras palavras, ao utilizar o termo “população”, os Estados queriam prevenir que os povos autóctones pudessem se considerar titulares desse direito (PETERKE, 2013, p. 63).

Nos anos 70, a ideia de assimilação de povos indígenas foi abandonada junto com a visão paternalista da Convenção nº 107, em razão dos seus efeitos devastadores para a cultura, identidade e tradições dessas comunidades. Os Estados finalmente reconheceram o valor do multiculturalismo e substituíram a Convenção nº 107 pela Convenção nº 169 de 1989 da OIT. No contexto dos debates que acompanharam as negociações deste instrumento, o direito à autodeterminação,

⁶⁵ Artigo 12. “1. As populações interessadas não deverão ser deslocadas de seus territórios habituais sem seu livre consentimento, a não ser de conformidade com a legislação nacional, por motivos que visem à segurança nacional, no interesse do desenvolvimento econômico do país ou no interesse da saúde de tais populações.” (BRASIL, 1957).

assim como outros direitos coletivos desempenharam um papel importante (PETERKE, 2013).

Com efeito, os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção nº 169 da OIT são a consulta e a participação dos povos interessados, estabelecendo o direito das comunidades de definir suas prioridades de desenvolvimento.

Artigo 6º. 1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;

c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim. (BRASIL, 2017a).

Vale salientar que o elemento central da consulta é a “autodeterminação”(OIT, 2011, p. 8), ou seja, a garantia de que os povos indígenas tenham o maior controle possível sobre seus destinos, vinculando ou influenciando a tomada de decisão quanto à implementação (ou não) das medidas legislativas e administrativas que os afetem. Assim,

Artigo 7º. 1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. (OIT, 2011, p. 19).

Segundo Enrique Leff, a autodeterminação dos povos indígenas deve ser construída em torno de suas autonomias sobre seus territórios. Esse processo deve incluir “suas normas jurídicas para o acesso e usufruto de seu patrimônio de recursos naturais” (LEFF, 2012, p. 347). Desse modo, a autodeterminação envolve a luta por

novos direitos políticos haja vista estes vincularem “a sustentabilidade à democracia” (LEFF, 2012, p. 48).

Outra inovação é a distinção adotada na Convenção entre o termo “populações”, que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo “povos”, que caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam (OIT, 2011).

Na mesma linha, a Convenção dedica uma especial atenção à relação dos povos indígenas e tribais com a terra ou território que ocupam ou utilizam principalmente aos aspectos coletivos dessa relação. É nesse enfoque que a Convenção reconhece o direito de posse e propriedade desses povos e preceitua medidas a serem tomadas para proteger tais direitos, como observado no artigo a seguir:

Artigo 14. 1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades²⁴ e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular. (OIT, 2011, p. 9).

A Convenção nº 169 ainda avança no sentido de reconhecer a relação que os povos indígenas mantêm com seus territórios, especialmente sobre seu caráter coletivo, conforme se depreende do artigo 13:

Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. (OIT, 2011, p. 23).

Desse modo, segundo Oliveira (2006, p. 12), para entender a concepção territorial dos povos indígenas, é necessário se depreender dos conceitos da sociedade ocidental sobre a terra, especialmente da propriedade privada, e buscar essa compreensão a partir da cultura dos povos indígenas, ou seja, a partir da visão dos indígenas. Uma concepção que tenha a propriedade privada como parâmetro

distorce o significado dos territórios indígenas, que são, por excelência, direitos coletivos. Estes, segundo Souza Filho (2009), não se traduzem em direitos individuais, porque sua existência depende da coletividade como a cultura, o idioma, a religião e o território. Nessa perspectiva,

Estes direitos não podem ser divididos por titulares, uma eventual divisibilidade de seu objeto fará com que todos os titulares do todo continuem sendo titulares das partes. Não são passíveis de alienação, portanto não podem ser reduzidos ao patrimônio de um indivíduo, são inalienáveis e, portanto, imprescritíveis, inembargáveis, impenhoráveis e intransmissíveis. Não têm valor econômico em si para cada indivíduo, somente podem tê-lo para a coletividade, exatamente por isso é inapropriável individualmente (SOUZA FILHO, 2009, p. 179).

O autor ressalta ainda que “muitas vezes os direitos coletivos, indígenas ou não, embora reconhecidos formalmente pela lei, são desconsiderados pelo Poder Judiciário, reforçando sua invisibilidade” (2009, p. 186). Diversos fatores contribuem para essa invisibilidade, como a inexistência de vias processuais e administrativas adequadas, a deficiência da organização e, principalmente, a indisposição ideológica dos juízes.

Como consequência, os sistemas jurídicos nacionais, inclusive a Convenção nº 169 da OIT, considera que a aplicação das regras jurídicas indígenas, mesmo nos territórios e na convivência da comunidade, é possível apenas de forma secundária ao Direito Estatal, tolerada quando a lei for omissa ou desnecessária. Na realidade, os Estados admitem que exista um Direito próprio dos povos indígenas, embora inferior ao de outros, porque ele deve se pautar pelos direitos estabelecidos pelo sistema jurídico nacional ou pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Em outras palavras, esses Direitos não têm autonomia frente ao nacional (SOUZA FILHO, 2009, p. 74).

Artigo 9º. 1. Desde que sejam compatíveis com o sistema jurídico nacional e com direitos humanos internacionalmente reconhecidos, os métodos tradicionalmente adotados por esses povos para lidar com delitos cometidos por seus membros deverão ser respeitados.

Nesse mesmo sentido, Rita Segato reforça que:

Com efeito, a Constituição de 1988, especialmente no artigo 231 e no conjunto de seus artigos 210, 215 e 216, reconhece e garante a diversidade de culturas dentro da nação e o direito à pluralidade de formas particulares de organização social. A partir dessa visão constitucional pluralista na ordem cultural, intérpretes como Marés de Souza Filho e Carvalho Dantas afirmam que a Carta de 1988 senta as bases para o progressivo exercício de direitos próprios por parte das sociedades indígenas no Brasil. Também a ratificação da Convenção 169 da OIT, em 2002, foi um passo adiante no caminho do reconhecimento das justças próprias, ainda que a norma consuetudinária aí, apesar de adquirir *status* de lei por sua inclusão na legislação a partir do processo de constitucionalização do instrumento jurídico internacional, segue limitada pela obrigatoriedade do respeito às normas do ‘sistema jurídico nacional’ e aos ‘direitos humanos internacionalmente reconhecidos’. (SEGATO, 2014, p. 69).

Nessa mesma linha, Herrera Flores (2009, p. 26) reforça que a implantação do neoliberalismo nos países da América Latina “enfraqueceram qualquer posição ingênua acerca da efetividade imediata dos textos e das práticas dos organismos internacionais”. Sendo assim, o direito não é uma técnica neutra, pois se submete às condições impostas pelos valores dominantes que estabelecem a colonialidade do poder na sociedade moderna (FLORES, 2009, p. 24).

Por sua vez, no que concerne à exploração mineral, em caso de pertencer ao Estado, à propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, a Convenção (OIT, 2011, p. 24), em seu artigo 15, especifica que:

[...] os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.

Ademais, ela determina que os

povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades. (OIT, 2011, p. 24).

Por outro lado, segundo Rodríguez Garavito (2012, p. 35), a polêmica em torno da Convenção reside na não definição dos efeitos dessa consulta. Além disso, não está claro se a decisão dos povos teria o poder de vetar determinada política que lhes afete ou se será somente uma simples manifestação que o Estado poderá levar ou

não em consideração. Diante dessa divergência, a OIT⁶⁶, em 2003, posicionou-se no sentido de que a consulta não confere aos povos indígenas o poder de veto. Sendo assim, embora o processo de consulta tenha como finalidade chegar a um acordo ou consentimento, isso não significa que a aprovação dos povos é indispensável à execução da atividade minerária em suas terras, por exemplo.

No Brasil, em 2012, o Governo Federal instituiu um Grupo de Trabalho encarregado de apresentar proposta de regulamentação do direito à consulta prévia⁶⁷. O prazo para a apresentação da proposta se esgotou em 2014 e não há previsão para conclusão dos trabalhos. No entanto, o então Secretário Geral da Presidência da República, Ministro Gilberto Carvalho, sinalizou que a regulamentação não respeitará o direito ao consentimento, sob a justificativa de que a participação dos indígenas não poderia inviabilizar grandes empreendimentos⁶⁸.

Diante desse contexto, observa-se que a Convenção nº 169 da OIT apresenta inúmeras garantias coletivas, entre elas que todos os povos tenham o direito de escolher suas próprias prioridades no que tange ao processo de desenvolvimento. Contudo, os Estados evitaram utilizar uma linguagem que claramente confira direitos subjetivos aos povos indígenas, enfraquecendo-os por várias restrições, meramente aceitando que os povos indígenas “deverão ter o direito” ou “dever-se-á reconhecer” seus direitos “sob reserva do possível”. Por essa razão, é, muitas vezes, difícil caracterizar as recorrentes violações que ocorrem contra povos indígenas e tribais como violações à Convenção (PETERKE, 2013, p. 67).

Consoante a isso, Herrera Flores (2009, p. 34) assevera que “os direitos humanos não podem confundir-se com os direitos positivados no âmbito nacional ou internacional”. Assim sendo, uma constituição ou um tratado não criam direitos humanos. Ainda segundo o autor, os direitos humanos são processos, são resultado das lutas dos seres humanos para ter acesso aos bens necessários para a vida

⁶⁶ OIT, 2003, p. 16.

⁶⁷ Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012.

⁶⁸ Em seminário no início de março que debateu a regulamentação, o ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, disse que o direito à consulta prévia não pode inviabilizar grandes empreendimentos: “Nós precisamos das estradas, das hidrelétricas. Não vamos sonhar com um país idílico e romantizado em que nada disso seria necessário, afirmou” (SECRETARIA de Acompanhamento e Articulação Institucional. *Índios lutam por direito a consulta prévia sobre obras*. SAAI: 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://geopr1.planalto.gov.br/saei/noticias/seguranca-da-sociedade/indios-lutam-por-direito-a-consulta-previa-sobre-obras>>. Acesso em: 02 ago. 2016).

(FLORES, 2009, p. 34). As constituições e tratados internacionais são fruto do reconhecimento de tais lutas que se dão fora do direito (FLORES, 2009, p. 35).

Sob o pressuposto de que “os direitos humanos não podem ser compreendidos fora dos contextos sociais, econômicos, políticos e territoriais nos quais e para os quais se dão” (FLORES, 2009, p. 52), faz-se necessário retomar alguns dos principais casos que levaram os Estados da América Latina a positivarem os direitos dos povos indígenas em relação aos seus territórios tradicionais. Daremos destaque aos casos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)⁶⁹.

O primeiro deles é o Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) AwasTingni⁷⁰ vs. Nicarágua, analisado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2000. Trata-se do primeiro caso que aliou o debate ambiental ao debate territorial (MOREIRA, 2017, p. 101), e refere-se a violações decorrentes da outorga florestal concedida pelo Estado em território tradicional da qual foi beneficiária uma empresa destinada à exploração florestal, sem que qualquer direito de consulta prévia fosse garantido ao povo que ali habitava⁷¹.

Na sentença, o pluralismo jurídico foi reiterado ao afirmar-se a validade do direito consuetudinário desses povos (§ 151) à suas terras independentemente da existência de título real. Outra consideração importante é o reconhecimento de que a negativa de direitos territoriais relativos à ausência de delimitação, demarcação e titulação provocam danos imateriais que devem ser reparados, inclusive via indenização (§167).

Assim sendo, a Corte considerou violados os direitos à proteção judicial, à propriedade e ao dever de adotar medidas para a criação de mecanismos efetivos de delimitação, demarcação e titulação de territórios coletivos indígenas, respeitando o direito consuetudinário e as tradições. Desse modo, tal caso visibilizou, no âmbito

⁶⁹ O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é o sistema instituído no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) para proteção dos Direitos Humanos no âmbito regional. Ao lado dos Sistemas Africano e Europeu de Direitos Humanos, compõe o arsenal de sistemas regionais atualmente vigentes em diálogo e permanente interação com o Sistema Global de Direitos Humanos instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU), também chamado Sistema Onusiano (MOREIRA, 2017, p. 77).

⁷⁰ “A comunidade Mayagna de Awas Tingni é uma comunidade indígena mayagna ou sumo da Costa Atlântica ou Caribenha da Nicarágua, situada no rio Wawa, que se comunica no idioma maygna e segue a liderança tradicional que se organiza em uma junta diretiva. Sua subsistência é baseada na agricultura familiar e comunal, da coleta de frutas e plantas medicinais, da caça e da pesca, as quais têm por base o território gerido com base num sistema tradicional de relação com a terra” (MOREIRA, 2017, p. 101).

⁷¹ Caso de *La Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, 2000 (Sentenças nº 66 e 79).

judicial, a relação do direito territorial desses povos com os aspectos culturais e ambientais incidentes sobre a manutenção de seus territórios tradicionais (MOREIRA, 2017, p. 105).

Mais adiante, em 2005, o Caso Comunidade indígena YakyeAxa⁷² vs. Paraguai foi apreciado pela Corte⁷³. A demanda foi apresentada sob a acusação de que o Estado não garantiu o direito de propriedade ancestral da comunidade e que, desde 1993, estariam pleiteando esse direito sem respostas efetivas. Como resultado, o povo foi expulso de seu território tradicional e passou a “viver” à margem de uma rodovia (§ 2º).

Ademais, foi alegado que a não permanência no território colocou o Povo Yakye Axaem uma situação de vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária com graves ameaças à sobrevivência e integridade da comunidade (§2º). Diante disso, a sentença prolatada estabeleceu a importante relação entre a perda do território e a vulnerabilidade e insegurança alimentar.

No que diz respeito ao conflito territorial envolvendo povos indígenas e particulares, a Corte estabeleceu restrições para que os interesses desses últimos prevalecessem sobre os primeiros. Segundo a sentença, em seu § 144, as restrições: *“deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales, y d) deben hacerse con El fin de lograr um objetivo legítimo en uma sociedade democrática”* (MOREIRA, 2017, p. 119). Ressalta-se ainda que a Corte reiterou a necessidade de avaliação das peculiaridades de cada caso para aplicação de tais restrições. Por fim, vale pontuar que esse rol foi ampliado “com a inserção das condicionantes relativas à consulta prévia, participação nos benefícios e Estudos de Impactos Sociais e Ambientais” (MOREIRA, 2017, p. 119).

Além desse caso, outro emblemático para a consolidação do direito à consulta prévia previsto na Convenção nº169 da OIT foi o do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku⁷⁴ vs. Equador, julgado em junho de 2012 pela Corte. O Caso dizia respeito

⁷² “A comunidade Yakye Axa é uma comunidade indígena que integra o povo Lengua Enxent Sur e ocupa ancestralmente o Chaco paraguaio. Dedicam-se à caça, coleta e pesca, assim como ao cultivo de gado, ovinos e caprinos, baseando-se no uso tradicional da natureza” (MOREIRA, 2017, p. 116).

⁷³ Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguai, 2005 (Sentenças nº 125 e 142).

⁷⁴ “O Povo Indígena Kichwa de Sarayaku é integrado por povos de mesma tradição linguística e cultural localizados na Amazônia Equatoriana, nas regiões de floresta tropical, em Pastaza. O território Kichwa de Sarayaku é um dos mais populosos do país, com 1.200 habitantes, e seu território é considerado como um dos que possuem maior biodiversidade do mundo” (MOREIRA, 2017, p. 172).

à outorga, pelo Estado, de direitos de exploração de petróleo a uma empresa privada dentro do território tradicional titulado desde 1992 (MOREIRA, 2017, p. 172-173).

Em síntese, a sentença ressalta que a consulta prévia deve ser compreendida a partir do reconhecimento do multiculturalismo numa sociedade democrática e que esse direito está diretamente relacionado com o direito à cultura própria ou identidade cultural (§159). Afirma ainda *que “La obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general Del Derecho Internacional”* (§164).(MOREIRA, 2017, p. 176)

Por fim, a Corte estipulou os seguintes estandartes para a garantia do direito à consulta prévia: o Estado tem o dever de consultar ativamente e de uma maneira informada segundo seus costumes e tradições e em uma comunicação constante entre as partes; as consultas devem realizar-se de boa fé, observando procedimentos culturalmente adequados, objetivando chegar a um acordo; a consulta deve ocorrer nas primeiras etapas do projeto com conhecimento suficiente dos benefícios e riscos e deve ter em conta os métodos tradicionais de tomada de decisão (MOREIRA, 2017, p. 176).

Diante do exposto, reitera-se a afirmação de que “os direitos são resultados das lutas dos seres humanos” (FLORES, 2009, p. 34). Assim sendo, o direito à consulta prévia, o direito ao território tradicional e o direito à diversidade cultural “se traduzem em direitos de participação, cogestão e autonomia política das comunidades, no desenho de estratégias de conservação produtiva e de gestão de seus territórios biodiversos” (LEFF, 2016, p. 444).

Consoante a isso, Enrique Leff (2016, p. 445) assevera:

Neste processo se vão instituindo no campo jurídico novas regras para dirimir os conflitos socioambientais gerados pelo conflito de interesses entre os poderes hegemônicos e dominantes de geopolítica global, da política nacional e local, com os direitos dos povos para reconstituir sua identidade, reapropriar-se de seus territórios de vida e construir seu futuro sustentável. Este conflito é a luta pela hegemonia do processo civilizatório para a sustentabilidade: entre a unificação totalitária do mundo e um dever histórico decorrente de uma ontologia da diversidade e uma política da diferença que, em um planeta de dimensões finitas e recursos limitados, indefectivelmente desemboca em conflitos territoriais.

Nas décadas mais recentes da história do Brasil, verifica-se a expansão da atividade minerária sobre os espaços tradicionalmente habitados pelos povos

indígenas, o que provocou mudanças nas relações sociais pré-existentes. O próprio Estado brasileiro, através de suas políticas desenvolvimentistas, colaborou nos processos de desrespeito aos direitos territoriais dos povos indígenas, desrespeitando as suas formas habituais de territorialidade, a exemplo do novo marco regulatório do setor minerário, conforme vimos no terceiro capítulo.

Com efeito, a invasão das terras indígenas por não-índios para a exploração ilegal dos recursos naturais é uma realidade que atinge quase todas as terras indígenas no Brasil (CURI, 2005). Sendo assim, esses povos vêm reafirmando seus direitos territoriais e disputando uma nova concepção de desenvolvimento baseada na valorização da natureza e da cultura enquanto potenciais produtivos, como veremos no capítulo seguinte.

6 MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS: o dilema entre “desenvolver” ou “bem viver”

6.1 O direito territorial dos povos indígenas em zonas de extração de recursos minerais: um conflito constitucional

Como vimos anteriormente, o ordenamento jurídico, por meio da positivação de normas, tende a reafirmar o modelo de desenvolvimento hegemônico vigente. Nesse caso, observa-se na legislação brasileira o reforço ao caráter economicista utilizado para justificar a implementação de grandes empreendimentos extrativistas em territórios tradicionais indígenas.

Por se tratar de assunto polêmico, a CF/88, ao tratar da questão indígena, não deixou de estabelecer regras a respeito da exploração de recursos naturais em terras indígenas. Em seu artigo 49, a CF/88 especifica a competência exclusiva do Congresso Nacional de autorizar a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais em terras indígenas. Soma-se a este dispositivo a leitura do artigo 231, § 3º, da CF/88, que determina que

a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

No mesmo sentido, o art. 176, §1º, faz referência à atividade minerária em terras indígenas, afirmando que

a pesquisa e a lavra de recursos minerais [...] somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão da União [...], que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.(BRASIL, 1988).

Portanto, cabe ao Congresso Nacional avaliar a necessidade da atividade minerária em terras indígenas, levando em conta que o que deve prevalecer são os interesses indígenas (CURI, 2005), pois a execução de tais atividades, assim como a autorização do Congresso Nacional, só pode ocorrer nas condições específicas

estabelecidas em lei (art. 176, § 1º). No entanto, embora seja um debate antigo no Congresso, ainda hoje a matéria não foi regulamentada.

Consoante a isso, o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) estabelece que as riquezas do solo só podem ser exploradas pelos indígenas, cabendo-lhes com exclusividade a garimpagem, faiscação e cata. Já em relação à exploração das riquezas do subsolo, a lei estabelece que esta seja feita nos termos da legislação vigente, mas a renda devida pela ocupação do terreno e as indenizações deverão ser revertidas em benefício dos indígenas.

Em contraposição ao que foi estabelecido pela CF/88, o Estatuto do Índio determina a aplicação do direito comum, isto é, o Código de Mineração vigente, considerando que as terras indígenas são públicas e desconsiderando a posse e o usufruto exclusivo indígena, salvo para lhes atribuir as indenizações e participação na renda. Partindo do texto constitucional, quatro especificidades em relação à exploração minerária em terras indígenas estão estabelecidas: a) autorização do Congresso Nacional; b) consulta às comunidades indígenas afetadas; c) participação nos resultados da lavra; e d) necessidade de uma lei específica que regule a atividade minerária em terras indígenas.

No entanto, independentemente da especial proteção dada pela Constituição às terras indígenas e a evidente limitação imposta às concessões de pesquisa e lavra de minérios, o DNPM concedeu direitos minerários preferenciais em praticamente toda a Amazônia, incluídas as terras indígenas, muitas vezes sob a alegação de que enquanto não houver lei não poderá ser aplicado o texto constitucional supracitado (SOUZA FILHO, 2009).

Em meio a esse contexto, tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei que propõem regulamentar a exploração de recursos minerais em territórios indígenas. Todavia, ganha destaque o PL n. 1.610/96, de autoria do Senador Romero Jucá, que, desde 2016, tramita em regime de prioridade em virtude das pressões do setor energético.

É oportuno lembrar que a urgência em aprovar esse projeto de lei vem na esteira da aprovação do novo marco regulatório da mineração, que tem como principal objetivo ampliar a exploração mineral no Brasil, sob o pretexto do “crescimento econômico” do país (BRASIL, 1996). Na realidade, trata-se de mais uma medida que

reforça o modelo de desenvolvimento neoextrativista e desconsidera outros modos de vida presentes em zonas que possuem minérios.

Dentre as principais críticas apontadas pelos povos indígenas habitantes de possíveis zonas de extração de recursos minerais, destacam-se três: ausência de limitação ao número de mineradoras em uma mesma terra indígena; não previsão da exigência de Estudo de Impacto Ambiental; e, desrespeito ao direito à consulta prévia, livre e informada, estabelecida pela Convenção nº 169 da OIT, já que a decisão sobre os processos minerários seria dada pelo Senado e pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A ausência de regulamentação coloca os povos indígenas em constantes ameaças. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA)⁷⁵, um quarto das terras indígenas registra processos minerários no DNPM. São mais de 4.000 processos de requerimento minerário incidindo sobre 177 terras indígenas entre 1969 e 2016. No Brasil, existem 1296 TIs que perfazem um total de 13% do território nacional. Desse montante, 98% das TIs do país ficam na Amazônia Legal e 34% dessas terras têm interesses relacionados à mineração. Ao todo, existem 4.777 processos incidentes em territórios indígenas na Amazônia Legal (BARROS; BARCELOS; BRESSANE, 2016). Só no Pará registraram-se 2.357 títulos minerários concedidos pelo poder público, abrangendo desde autorizações de pesquisa às concessões de lavra. Alguns territórios como as TIs Sawré Muybu, Xikrin do Rio Caeté, Kayapó e Arara têm sua área praticamente coberta por interesses minerários.

O território indígena mais afetado é o dos Yanomamis, onde algumas aldeias já contam com cerca de 92% das pessoas contaminadas por mercúrio, usado na mineração de ouro. Ademais, cerca de 56 TIs têm mais de 60% de sua área requerida por processos. Em áreas indígenas menores, esses processos ocupam facilmente mais de dois terços de seus territórios e 8 terras indígenas terão mais de 90% de sua área comprometida (BARROS; BARCELOS; BRESSANE, 2016).

Existem 72 substâncias minerais listadas nos 4.777 processos de requerimento minerário incidentes sobre TIs. No entanto, o ouro representa mais de 50% de todos esses processos. No total, existem 146 empresas interessadas, dentre elas a Vale S.A., que ocupa o segundo lugar com cerca de 222 processos (BARROS; BARCELOS; BRESSANE, 2016). Nesse contexto, a interpretação contraditória da

⁷⁵ Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Constituição pelo DNPM leva a interpretações danosas, como, por exemplo, a existência de direito adquirido dos concessionários de mineração em terra indígena. Partindo-se do princípio que não há direito adquirido contra a Constituição, seria possível afirmar que é simples a solução para este caso: o cancelamento das concessões (SOUZA FILHO, 2009, p. 140). No entanto, como vimos no segundo capítulo, é importante mencionarmos que essa interpretação contraditória da Constituição está inserida em um contexto político em que os Estados latino-americanos voltam suas economias à exploração mineral e energética.

Vale ressaltar que, entre os inúmeros tipos de atividade econômica existentes, a mineração talvez seja a mais impactante ambiental, social e territorialmente. Essa atividade não implica tão somente a abertura de enormes minas, mas também pressupõe a utilização de diversos produtos tóxicos durante a exploração, causando a contaminação de solos e águas superficiais. Desse modo, por ser uma atividade de cunho empresarial, a exploração de minérios necessita de uma infraestrutura que possibilite a extração em níveis industriais e que permita a recuperação do investimento ao longo dos anos (VALLE, 2002). Para Acseirad (2005, p. 158):

As grandes obras governamentais destinadas à criação de infraestrutura para o desenvolvimento de projetos agropecuários, de exploração mineral e de transformação industrial constituem os vetores da integração de crescentes porções do espaço nacional a padrões de ocupação nucleados pela dinâmica capitalista. Ferrovias, rodovias, represas, usinas hidrelétricas e linhas de transmissão alteram radicalmente espaços físicos regionais, seus respectivos ecossistemas terrestres e aquáticos, bem como as redes de relações sociais constituídas sobre as bases espaciais até então prevalecentes.

Nesse ínterim, já na fase de pesquisa, que busca definir a jazida e determinar a exequibilidade do seu aproveitamento econômico (art.14, Código da Mineração), é necessária a abertura de estradas, o deslocamento de terra, a presença de máquinas e a convivência com técnicos que ali se instalam para verificar a viabilidade da exploração naquele local. Contudo, as maiores alterações ocorrem na fase de lavra, que implica operações que vão desde a extração das substâncias minerais úteis contidas na jazida até o seu beneficiamento (art. 36, Código da Mineração). Segundo Valle (2002), com a lavra, a atividade industrial é efetivamente instalada, dando-se início ao “[...] trânsito ininterrupto de veículos pesados carregados com minérios, a instalação de alojamentos para dezenas ou centenas de trabalhadores, a abertura de

novas vias de acesso para pontos de extração”. Há, portanto, grandes impactos com a mineração onde quer que ela ocorra.

Eduardo Gudynas (2016, p. 24) alerta para a existência dos “efeitos derrame” das atividades extrativas. Segundo o autor, os impactos da mineração não se restringem somente ao local da jazida, pois são mais amplos e afetam a estrutura, dinâmica e institucionalidade das estratégias de desenvolvimento, das políticas setoriais (como a econômica ou comercial) e inclusive as visões sobre natureza, justiça e democracia. Deve-se ressaltar, também, que os impactos não se restringem à época em que a extração está sendo realizada. Embora a Constituição exija, em seu art. 225, §2º, a recuperação da área degradada, o que se observa é que as empresas mineradoras, após esgotarem as jazidas, abandonam o passivo ambiental⁷⁶ construído durante o tempo de extração (ALIER, 2007, p. 293).

Retomando Gudynas (2016), destacamos os seguintes impactos ocasionados pela mineração: ambientais, territoriais, sociais e econômicos. Em síntese, os ambientais são resultado da mercantilização da natureza e a consequente flexibilização das normas ambientais que visam proteger o meio ambiente. Os territoriais, objeto deste estudo, compreendem a imposição novos tipos de territorialidades que se sobrepõem a outras territorialidades existentes nas localidades onde se dará a extração do minério. Os sociais, bem amplos, devem-se ao fato de a mineração, na maioria dos casos, desenvolver-se em contextos de violência e violação de direitos, como os direitos trabalhistas dos trabalhadores dos setores. Por fim, os econômicos têm sua origem na dependência da exploração de matérias-primas, colocando os países periféricos sob o jugo dos países centrais, detentores de alta tecnologia.

Sobre os impactos ambientais na paisagem das áreas mineradas, podemos citar: a poluição hídrica, ocasionada pela infiltração da água da chuva sobre os rejeitos gerados nas atividades de lavra e beneficiamento; a poluição sonora, resultante da utilização de explosivos e dos ruídos decorrentes dos equipamentos utilizados na mina; e a poluição do ar, ocasionada em virtude da poeira produzida durante a extração e o transporte dos minérios realizado por veículos de carga pesada (SOUZA SILVA, 2007). Além disso, é importante destacar a degradação do terreno em que o

⁷⁶ O conceito de “passivo ambiental” surgiu na América Latina com base em casos concretos de contaminação provocados pela atividade mineradora e pela extração de petróleo (ALIER, 2007, p. 293).

desmatamento é feito e a consequente fuga de animais silvestres, bem como a criação de cavidades de significativa profundidade.

Além desses danos, são notórios os impactos sociais e econômicos que recaem sobre as populações atingidas por tais empreendimentos, quais sejam: a interrupção do acesso a áreas produtivas ou a recursos de subsistência; o desemprego devido à mudança de dinâmica econômica após a abertura ou fechamento da mina; o aumento de preço das terras, moradia e alimentos; a exposição a situações de risco, tais como a prostituição, o uso de drogas e a violência, criadas depois da chegada de novos trabalhadores (MILANEZ, 2012, p. 41).

Por fim, temos os impactos territoriais provocados pelo deslocamento de grupos de um território específico devido à instalação de uma mina. Sendo assim, ao criar mecanismos que assegurem o aumento no ritmo de exploração, o Estado, ainda que em nome da necessidade de gerar divisas que viabilizem políticas de redução da pobreza e desigualdade social, “impulsiona um processo de desposseção dos grupos sociais nos territórios” (MALERBA, 2012, p. 12).

Eliane Moreira (2017, p. 24) afirma que atualmente a maioria dos conflitos oriundos de impactos territoriais “não possuem a propriedade como fim almejado, mas, sim, a fruição de direitos culturais, ambientais, econômicos e sociais que possuem o território como lugar”. No caso específico dos povos indígenas, a terra não é encarada como propriedade no formato jurídico clássico, mas sim como uma extensão da identidade desses povos, de sua relação com a natureza e a cultura.

Entretanto, ainda segundo a autora, o Estado, de modo geral, estrutura o planejamento das políticas agrárias sob uma perspectiva individual e, por esse motivo, é um dos principais responsáveis pelo acirramento dos conflitos socioambientais territoriais (MOREIRA, 2017, p. 25). A atuação do Estado no agravamento de tais conflitos se expressa, principalmente, pela produção de normas que reforçam o caráter privado da terra, encarando-a como mercadoria ser apropriada.

Conforme o Caderno Conflitos no Campo (CPT, 2015), entre as Ocorrências de Conflitos por Terra no Brasil, em 2015, 67 estão relacionadas à atividade minerária. Ademais, a CPT registrou 76 conflitos envolvendo mineração no relatório Conflitos pela Água, como a (re)configuração de paisagens e territórios por meio da construção de rodovias, hidrelétricas, minas subterrâneas e a céu aberto, minerodutos e ferrovias.

Não obstante, seja pela pressão que exerce sobre os recursos naturais, seja pela reorganização espacial decorrente da estrutura logística necessária para extração, beneficiamento e escoamento, esse caráter intensivo no uso dos recursos naturais que marca as atividades minerais de larga escala como as que estão em curso no Brasil, revela que as disputas territoriais existentes no país envolvem terra, água e minérios (CPT, 2015). Ademais, estabelece algumas reconfigurações que a luta pela terra assume no momento em que a disputa pelo subsolo se acirra com o avanço da fronteira minerária.

Segundo Rodríguez Garavito (2012, p. 13), pode-se caracterizar as terras indígenas da Amazônia Legal, principais afetadas por interesses minerários, como “campos sociais minados”. Estes, segundo o autor, seriam típicos de economias extrativas que giram em torno da exploração de minas, onde ocorre uma acentuada desigualdade entre as empresas e as comunidades indígenas e a ausência de mediação estatal.

O processo de avanço da mineração sobre terras indígenas envolve vários mecanismos, como a mercantilização da terra, a expulsão dos povos e a flexibilização das normas de regulação de modo a favorecer a rentabilidade dos investimentos (CURI, 2005). Isso acontece em vários países da América Latina, onde, apesar de haver algumas políticas de caráter distributivo, adere-se à fórmula do modelo de desenvolvimento neoextrativista. Assim, reitera Leff (2006, p. 463):

A superexploração dos recursos, a degradação do ambiente e a expropriação das populações autóctones têm sido resultado da racionalidade econômica que tem expulsado a natureza do campo da produção e desterritorializado – marginalizado, quando não exterminado – as populações indígenas. A capitalização da natureza e a economicização do mundo vem destruindo as bases ecológicas da produção e subjugando culturas.

Dessa forma, o caráter conflituoso, violento e altamente assimétrico dos campos sociais minados faz com que os povos indígenas tenham “escasso poder de negociação e um mínimo poder de decisão” ao longo do processo de consulta (RODRIGUEZ GARAVITO, 2012, p. 46). No caso específico do Brasil, a desigualdade presente nos campos sociais minados é reforçada pelo modo como é estruturado o licenciamento ambiental, em que as empresas e o Estado retêm o poder de definir os

significados das categorias envolvidas nos licenciamentos e execuções das obras sem que sejam previstas fases adequadas para a participação dos povos indígenas.

Para Andréa Zhouri (2008, p. 101), em situações semelhantes, o processo de licenciamento ambiental não cumpre sua função principal, deixando de ser um instrumento de avaliação da sustentabilidade socioambiental das obras para ser mero instrumento viabilizador de um projeto de sociedade, que tem no meio ambiente um recurso material a ser explorado economicamente, seguindo a lógica da racionalidade econômica que não leva em consideração o potencial produtivo da natureza e da cultura dos povos indígenas.

Diante do exposto, tal constatação revela a ausência de um mecanismo institucional que, de fato, considere as demandas e o conhecimento das comunidades na caracterização dos impactos socioambientais de um empreendimento, apesar de a legislação prever o contrário (ZHOURI, 2008, p. 102). Geralmente, quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento minerário, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado e pouco pode ser feito. Muitas vezes, as decisões já foram tomadas e acordos já foram estabelecidos entre o poder local e os empreendedores, retirando das comunidades afetadas o direito à informação e à participação, garantidos pelo art. 231, § 3º, da CF/88, bem como da Convenção nº 169 da OIT.

Assim, ao considerarmos o processo de exclusão que os povos indígenas estão submetidos, observa-se que ele se dá principalmente pela retirada do poder de participação na tomada de decisão acerca dos significados, destinos e usos dos recursos naturais existentes nos territórios. Como ressalta Zhouri, isso ocorre pela forma como é estruturado o processo de licenciamento ambiental no Brasil. Sabe-se que o licenciamento ambiental não somente deveria garantir o cumprimento da legislação e das normas em vigor, mas também possibilitar a participação das comunidades afetadas na tomada de decisão, mormente por meio de audiência pública (ZHOURI, 2008, p. 105). Em termos gerais, conforme disposto no art. 2º, I, da Lei Complementar n. 140/2011, o licenciamento ambiental constitui

o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. (BRASIL, 2011).

Com efeito, o licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão administrativo de meio ambiente competente, com o intuito de garantir o equilíbrio ecológico e a defesa da qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, para que seja permitida uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental a serem respeitados (FARIAS, 2015, p. 26).

Consoante a isso, Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Ângela Paiva (2005, p. 109-110) afirmam que a função do licenciamento ambiental seria garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os povos impactados por determinado empreendimento ficariam, de fato, protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos.

Apesar de reconhecermos a importância da instituição do licenciamento no ordenamento brasileiro, no que diz respeito à possibilidade de prevenção e reparação de impactos socioambientais, é oportuno destacarmos o interesse que as grandes empresas mineradoras têm na flexibilização desse processo.

Desde a década de 1990, o processo de licenciamento ambiental vem sofrendo uma campanha negativa por parte do setor energético, que reforça o papel do licenciamento enquanto um obstáculo ao processo de desenvolvimento do país. Nesse sentido, para os fins deste trabalho, focaremos nos problemas procedimentais do licenciamento ambiental que conduzem à marginalização das comunidades atingidas pela mineração (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 118).

Dentro dessa ótica, Zhouri (2008, p. 102) assevera que a falta de transparência é um dos principais empecilhos à participação das comunidades impactadas. Assim, sem o conhecimento das reais dimensões dos impactos dos projetos, as comunidades não têm informações suficientes para um posicionamento sobre a proposta apresentada. Nessa perspectiva,

o que se observa, então, é que o destino dos recursos naturais e das comunidades ribeirinhas é predeterminado por alguns planejadores

que ocupam posições-chave na política, na administração e no setor privado, inviabilizando uma ampla discussão com a população que vive na região de sua instalação (ZHOURI, 2008, p. 103).

Em consequência dessa realidade, a representatividade das comunidades locais resulta-se, geralmente, inoperante diante das estruturas hierarquizadas onde cabe aos “planejadores” definirem as condições de produção de cada localidade, bem como o formato técnico da documentação necessária para a autorização de uma licença ambiental.

Outro problema existente diz respeito à impossibilidade de participação da comunidade no que diz respeito ao Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O Termo de Referência é emitido pelo órgão ambiental e indica ao empreendedor quais os aspectos a serem contemplados no EIA. Trata-se de um roteiro padronizado a ser seguido por qualquer obra, o que limita o caráter informativo no que tange as especificidades ecológicas, sociais e culturais locais. Por sua vez, o Termo de Referência deveria ser um documento discutido com as comunidades para que suas demandas fossem incorporadas desde o princípio, posto que ele delimita o objeto do EIA (ZHOURI, 2008, p. 103).

Do mesmo modo, destacam-se as audiências públicas que constituem o único momento formal em que a participação da comunidade está prevista no processo de licenciamento ambiental. Muitas vezes, configura-se como uma mera formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos (ZHOURI, 2008, p. 103). Programadas para ocorrerem em um estágio já avançado do licenciamento, as audiências públicas ocorrem quando decisões já foram tomadas e as dificuldades de acesso à documentação dificultam uma participação informada.

Outro aspecto importante a ser mencionado, no que diz respeito aos povos indígenas impactados pela mineração, refere-se à exigência constitucional de participação nos resultados da lavra. Ora, já mencionamos, no capítulo anterior, que o território constitui-se como parte integrante da identidade cultural dos povos indígenas. Partindo desse pressuposto, sabemos que o território não possui valor meramente econômico para esses povos, pois reside na relação dos povos indígenas com suas terras, valores culturais, ambientais, espirituais e, até mesmo, jurídicos. Portanto, tentar integrá-los à lógica capitalista do lucro configura uma ação colonialista por parte do Estado.

A retirada desses povos tradicionais, mediante indenização ou transferência para outro espaço territorial, não substitui a perda cultural sofrida por ele. A CF/88, apesar de avançar no reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas, ainda manteve o caráter privado sobre a propriedade. Como consequência, os interesses privados têm imperado em detrimento dos interesses coletivos dos povos indígenas. Diante dessa conjuntura, é imperioso destacarmos que esses povos não se constituem como vítimas passivas desse processo. Ao contrário, lutam para abrir novos espaços de confrontação, negociação e combinação relacionados com a tomada de decisões relativa à apropriação da natureza e a participação social na gestão de seus territórios.

Assim, em virtude de suas próprias concepções de desenvolvimento e da relação que estabelecem com seus territórios, os povos habitantes das regiões ricas em recursos naturais reagem fortemente à intervenção do governo e/ou do mercado. Consoante a isso, Leff afirma:

Esses novos movimentos se caracterizam por suas novas demandas de participação social, pela obtenção de bens simbólicos e pela recuperação de estilos tradicionais de vida, pela defesa de novos direitos étnicos e culturais, ambientais e coletivos. Reivindicam também o seu patrimônio ancestral de recursos ambientais. Suas lutas por dignidade e pela democracia, contra a sujeição e superexploração de grupos sociais, são, ao mesmo tempo, por um direito de reapropriação de seus territórios e de autogestão de seus recursos naturais (LEFF, 2006, p. 454).

Dessa maneira, redefinem-se os direitos humanos vinculados à posse, propriedade e usufruto dos bens e serviços da natureza (LEFF, 2006, p. 460). Além disso, as novas lutas por um novo modelo de desenvolvimento se associam com as lutas pela democracia. Povos indígenas tentam construir a possibilidade de tomada de decisão a partir dos seus próprios valores, garantindo a participação direta na gestão de seus recursos produtivos.

Assim, diante da conjuntura nacional de intercâmbio ecologicamente desigual⁷⁷ (ALIER, 2007, p. 346), os povos indígenas apresentam a proposta de um projeto social baseado na produtividade da natureza, nas autonomias culturais e na democracia participativa (LEFF, 2006, p. 460). Desse modo, o Bem Viver apresenta-se como um

⁷⁷ Refere-se ao fato do capital estrangeiro importar produtos dos países periféricos sem levar em consideração o esgotamento dos recursos naturais e as externalidades locais.

paradigma alternativo de desenvolvimento, no qual os recursos ambientais se convertem em potenciais capazes de reconstruir o processo econômico dentro de uma nova racionalidade produtiva.

Na América Latina, a construção desse novo paradigma parte do reconhecimento oficial por parte dos Estados nacionais da diversidade cultural que existe dentro de suas fronteiras. No plano econômico, porém, existe um desafio maior: elaborar padrões de desenvolvimento econômico que levam em conta essa riqueza cultural.

Por sua vez, a história da mineração no Brasil e a experiência em curso de expansão dessa atividade na América Latina demonstram que a prioridade, em nome de um suposto interesse público, que é dada pelos governos às atividades minerais em relação a outros usos econômicos e culturais dos territórios, longe de ser construída através de processos democráticos, muitas vezes é implementada por meio da violência e da criminalização (ACOSTA, 2011, p. 175). Ela tende a provocar a perda das bases de reprodução socioeconômica dos grupos locais dado o caráter de controle e reorganização do espaço que a dinâmica mineral impõe aos territórios.

Compreendemos, assim sendo, que a construção de um modelo de desenvolvimento democrático deve ter o objetivo de fortalecer uma visão endógena, voltada para satisfazer as necessidades básicas locais e garantir a participação direta dos povos nas decisões sobre o destino das riquezas naturais contidas em seu território. Esse modelo deve deixar, contudo, de desconstruir o discurso de que as práticas tradicionais dos povos indígenas constituem um obstáculo ao desenvolvimento, bem como de repensar o ambiente como um potencial para um desenvolvimento alternativo que integre a natureza e a cultura como forças produtivas.

No âmbito jurídico, a disputa pela proteção aos direitos humanos dos povos indígenas deve partir de outra concepção de direito. Um direito coletivo construído sob as bases dos modos de vida dos diversos povos é imprescindível para que possamos desenhar outra história para os povos indígenas no Brasil.

6.2 Direito e desenvolvimento: a omissão dos direitos coletivos

Violações de direitos humanos em projetos de mineração são uma realidade recorrente no Brasil, o que se relaciona inevitavelmente ao modelo de

desenvolvimento adotado pelo país e à arquitetura legal e institucional que se estruturou em decorrência dessa opção. Em outras palavras, o modelo de desenvolvimento neoextrativista criou um aparato jurídico e institucional voltado para legitimar grandes empreendimentos de mineração no Brasil.

No processo de instalação de atividades extrativistas, o prejuízo causado pelas mesmas tem sido justificável perante a promessa do desenvolvimento. Desse modo, intensificam-se os impactos ambientais nos ecossistemas e nos territórios, mas também a ameaça e o enfraquecimento dos direitos humanos, gerando riqueza para seus acionistas e colaboradores e pobreza para a população local, fragilização da diversidade cultural e biológica, deterioração das condições ambientais e apropriação privada dos recursos naturais.

No centro desse conflito, os povos indígenas denunciam⁷⁸ a insustentabilidade da atividade minerária com suas práticas históricas de ocupação e uso do território. Ademais, cabe destacarmos que a experiência das comunidades assentadas nos territórios onde esses projetos se instalam é o sistemático desconhecimento dos direitos fundamentais, a perturbação de sua vida individual e social, a fragilização dos processos identitários e o deslocamento forçado, situação que se agrava quando se trata de comunidades étnicas, que têm grande dependência cultural e social de seus territórios ancestrais (O'DWYER, 2010).

Todavia, o aparato jurídico responsável pela resolução dos conflitos socioambientais oriundos do choque entre mineração e povos indígenas não é capaz de apresentar uma solução, “pois é baseado em um modelo jurídico historicamente fundado em um sujeito de direito liberal-burguês – o que implica na incorporação das falácias da neutralidade, da abstração e da generalização” (BRUZACA, 2014, p. 107).

Segundo Souza Filho (2009, p. 65), o sistema jurídico estabelece uma dicotomia entre Direito público e Direito privado. No meio dessa dicotomia encontram-se os direitos territoriais dos povos indígenas. Assim,

a cultura constitucional clássica não podia aceitar a introdução, nas constituições, do reconhecimento dos direitos de povos indígenas a um território e à aplicação neste território de seu Direito próprio,

⁷⁸“A Organização dos povos Indígenas de Rondônia, Noroeste do Mato Grosso e Sul do Amazonas (OPIROMA) repudia iniciativas que cogitam a regulamentação de atividades de mineração em Terras Indígenas no estado de Rondônia”. Disponível em: <http://mamnacional.org.br/2017/07/18/indigenas-de-rondonia-mato-grosso-e-amazonas-repudiam-projetos-de-mineracao-em-territorios-tradicionais/>.

porque entendia que seria um Estado dentro do Estado. (SOUZA FILHO, 2009, p. 68).

Desse modo,

[...] as terras indígenas não são públicas à luz do sistema jurídico, porque não estão destinadas a um fim estatal, nem a um uso público geral. Muito menos são privadas, porque não há sobre elas um ou muitos titulares de Direitos definidos. Sobre ela não incidem nem podem incidir, os institutos clássicos do Direito privado, como a compra e venda, sucessão hereditária, prescrição, registro, etc. Não sendo públicas nem privadas, estas terras ficaram numa espécie de limbo jurídico (SOUZA FILHO, 2009, p. 65).

Diante dessa dicotomia presente na natureza jurídica das terras indígenas, o Estado, ao lidar com conflitos coletivos, reduz-los a uma relação individual. Nos conflitos envolvendo grandes mineradoras e povos indígenas, por exemplo, o conflito é reduzido a uma lide entre o direito de propriedade da empresa mineradora contra o direito subjetivo possessório da tribo superficiária. Sobre isso, Enrique Leff (2012, p. 367) assevera que:

[...] a racionalidade jurídica estabelecida ao longo da história moderna – as constituições, leis, estatutos e normas que regulam o acesso e o uso da natureza com base no direito positivo (privado, individual) - foi plasmada num direito agrário e em formas de propriedade da terra que ordenaram (fracionaram) os territórios nacionais para uma valorização econômica e política da terra que não corresponde às demarcações de seus ecossistemas e de seus territórios étnicos. (LEFF, 2012, p. 367).

Assim, ao legitimar o modelo de desenvolvimento hegemônico, a racionalidade jurídica imperante exclui os direitos coletivos dos povos tradicionais. Essa exclusão se dá em virtude de o pensamento moderno, eurocêntrico e colonial desconsiderar a existência de outros povos culturalmente diversos, daí eis mais uma tentativa de homogeneizar os diversos povos para que estes se enquadrem em um perfil de cidadão universal. Consoante a isso, Enrique Leff (2012, p. 361) afirma:

Os direitos coletivos se tornam difusos diante da visão homogeneizante da racionalidade jurídica dominante, onde as externalidades ambientais e o ser coletivo se tornam inapreensíveis, ininteligíveis e ilegíveis para o direito individual e privado.

No que diz respeito à marginalização dos direitos coletivos na racionalidade jurídica hegemônica, vimos ao longo do trabalho que a ausência de participação nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento é a principal violação aos direitos humanos dos povos indígenas. Wolkmer (2013, p. 38) ressalta que é necessário “instituir formas de produção do conhecimento que partam da práxis democrática pluralista” desses povos. A construção de uma nova cultura jurídica mais democrática deve fundar-se no direito à diferença, à identidade coletiva, à autonomia e à igualdade de acesso a direitos.

Ainda segundo o autor, a construção dessa nova cultura jurídica deve se expressar na “coexistência de normatividades diferenciadas [...] podendo ou não ser reconhecidas, incorporadas ou controladas pelo Estado” (WOLKMER, 2013, p. 43). Nesse ínterim, o direito interno de cada povo indígena seria considerado para fins de qualquer intervenção do Estado em seus modos de vida.

Nesse sentido, Herrera Flores (2009, p. 25) afirma que “os direitos humanos constituem a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado”. Desse modo, um aparato jurídico pensado fora da realidade dos povos indígenas não vai cumprir com a função de protegê-los enquanto povos culturalmente diferenciados.

A mineração em terras indígenas é em si mesma uma prática violadora dos direitos humanos dos povos indígenas. Os impactos negativos ocasionados pela extração dos minérios deixam uma onda de devastação nos territórios. Apesar de a tentativa do legislador de garantir uma atenção especial às terras indígenas, é importante destacar que o novo marco regulatório da mineração foi pensado fora das instâncias decisórias desses povos.

Como vimos, o único momento que estabelece a oportunidade desses povos serem ouvidos se dá durante o processo de licenciamento ambiental, processo este construído sob a racionalidade econômica ocidental, fazendo com que os povos indígenas estejam automaticamente excluídos das decisões a serem tomadas no que diz respeito à execução de grandes obras em seus territórios. Em resposta a essa exclusão, povos indígenas reivindicam novos direitos políticos, construídos em torno de suas autonomias e territórios como espaços de autodeterminação. Além disso, vêm disputando normas jurídicas para o acesso e usufruto de seu patrimônio de recursos naturais (LEFF, 2012, p. 348).

No entanto, essa disputa vem sendo travada sob fortes conflitos, pois o aparato jurídico do Estado brasileiro nega a possibilidade de convivência, no mesmo território, de sistemas jurídicos diversos. Isso se deve à crença de que “o Direito estatal sob a cultura constitucional é único e onipresente” (SOUZA FILHO, 2009, p. 71). Assim,

os sistemas jurídicos nacionais, inclusive a Convenção 169 da OIT considera que a aplicação das regras jurídicas indígenas, mesmo nos territórios e na convivência da comunidade, é possível apenas de forma secundária ao Direito Estatal, tolerada quando a lei for omissa ou desnecessária. Quer dizer, os Estados até admitem que existe um Direito próprio dos povos indígenas, mas inferior porque deve se pautar pelos direitos estabelecidos pelo sistema jurídico nacional ou pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Isto equivale a dizer que estes Direitos não têm autonomia frente ao nacional (SOUZA FILHO, 2009, p. 74).

A opção política do Estado em omitir a existência ou marginalizar os direitos coletivos dos povos indígenas dialoga diretamente com a necessidade de manutenção do modelo de desenvolvimento neoextrativista. Ao desprestigiar os direitos destes povos, o Estado legitima o direito individual e privado sobre as terras destes povos. A legitimidade da ordem jurídica funda-se na submissão das leis ao poder hegemônico. Este gera os dispositivos jurídicos e formulam as leis que são impostas e devem ser obedecidas (LEFF, 2012, p. 349). Desse modo, para pensarmos a regulação da atividade minerária em território indígena, devemos repensar o modelo de desenvolvimento vigente.

Em vista disso, os direitos ambientais, étnicos, culturais e coletivos devem se definir em relação direta com os modos de vida dos povos tradicionais que habitam o planeta. Esses direitos, segundo Enrique Leff (2012, p. 350), germinam no campo das lutas sociais prioritariamente. Assim, a “justiça ambiental dirime-se mais na arena política do que nas procuradorias ambientais e nas instâncias do poder judicial” (LEFF, 2012, p. 350). Nesse mesmo sentindo,

hoje as lutas sociais e a construção dos novos direitos se debatem no terreno de uma epistemologia política. São lutas por definir e fazer valer conceitos – de povo, autonomia, território – que haverão de demarcar não só o espaço do ser e da propriedade da terra, mas toda uma racionalidade que há de traduzir-se em leis e normas, em procedimentos legais e em regras judiciais (LEFF, 2012, p. 351).

A construção de uma racionalidade aberta à diversidade cultural implica transformar a ordem jurídica em favor da legitimidade desses novos direitos, através de um confronto de interesses e sentidos, num jogo estratégico entre ordens societárias diferentes e racionalidades contrapostas (LEFF, 2012, p. 357). Com efeito, o conflito resultante do choque entre racionalidades divergentes faz com que a legislação brasileira consagre direitos, mas, ao mesmo tempo, confira caráter vago e impreciso a estes mesmos direitos. Assim, essa imprecisão “permite que grupos hegemônicos deslegitimem as pretensões de segmentos historicamente marginalizados, baseando no mesmo conjunto de legislações e direitos” (BRUZACA, 2014, p. 108-109).

Na realidade, a imprecisão dos direitos coletivos não é resultado do mero acaso. Trata-se de uma opção política do Estado no intuito de dar margens aos grupos hegemônicos para flexibilizar os direitos adquiridos pelos povos indígenas. Aqui destacamos também a ausência de regulamentação de mineração em terras indígenas, que acaba dando espaço para que o DNPM autorize a pesquisa e a lavra em territórios tradicionais sob o argumento de que sem regulação não há proibição expressa, conforme já mencionamos anteriormente. Sobre isso, Herrera Flores (2009, p. 98) ressalta que:

O problema [...] refere-se à racionalidade que está na base da ideologia jurídica e política hegemônica, predominantemente neoliberal e neoconservadora. Dessa perspectiva tradicional, justifica-se o (des)cumprimento dos direitos humanos no mundo utilizando indicadores que fixam as liberdades individuais e o Estado formal de direito acima dos direitos sociais e do Estado social de direito. (FLORES, 2009, p. 98).

No que se refere ao direito dos povos indígenas ao seu território, temos que “os vínculos entre natureza e cultura, comunidade e território, saber e apropriação, parecem relações impossíveis de nomear, de delimitar, de prescrever” (LEFF, 2012, p. 365). A norma jurídica não estabelece a proteção desses direitos de forma a efetivá-los. Ao atribuir seu caráter de “difusividade”, os interesses econômicos das empresas e dos Estados encontram livre acesso para se apropriarem dos recursos naturais presentes nos territórios tradicionais. Dessa maneira,

os direitos dos povos se limitam à promessa de um lucro econômico derivado de formas externas de apropriação de sua riqueza ou a

serem indenizados por danos ecológicos sofridos pelas formas de intervenção em seus territórios (LEFF, 2012, p. 367).

A CF/88, ao estabelecer a possibilidade de mineração em terras indígenas mediante a participação nos resultados da lavra, reitera o caráter economicista do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado. O texto constitucional desconsidera o fato de que, para os povos indígenas, o território não possui um valor intrinsecamente econômico. Uma possível compensação econômica pela perda do território vai de encontro com o modo de vida adotado por tais comunidades.

A legislação brasileira reconhece os territórios tradicionais como “espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais” (art. 3º, II, Decreto 6.040/07). Contudo, na prática, as dimensões culturais, espirituais e ambientais do território não são consideradas pelo judiciário que, muitas vezes, compreende que realocar esses povos para outro espaço geográfico, ou compensá-los financeiramente substituem a perda cultural ocorrida em virtude de uma intervenção em seus territórios tradicionais.

Sobre isso, Souza Filho (2009, p. 84) reforça que essa prática constitui uma forma de colonialismo do Estado brasileiro que impõe uma concepção de desenvolvimento sob a perspectiva da cultura dominante. Desse modo, o direito ao uso coletivo dos recursos fica subordinado ao interesse definido pelo Estado que, por sua vez, “cede à racionalidade do mercado que cada vez mais se impõe a partir dos centros de poder que governam a globalização econômica” (LEFF, 2012, p. 368).

Diante do exposto, podemos constatar que vivemos um paradoxo. Ao mesmo tempo em que surgem mais mecanismos jurídicos de proteção aos direitos humanos dos povos indígenas, estes se encontram cada vez mais imersos em uma situação de pobreza e desigualdade, principalmente pelo fato de não existir “desenvolvimento se não se respeitam os direitos humanos no mesmo processo de desenvolvimento” (FLORES, 2009, p. 77). Para isso, é necessário que esses povos passem a controlar seus destinos.

Aqui, voltamos à necessidade de aliar as lutas por um novo modelo de desenvolvimento que estabeleça processos efetivamente democráticos de participação. Nesse mesmo sentido, Herrera Flores (2009, p. 142) afirma que deve haver a “inter-relação entre os conceitos de desenvolvimento e de democracia como

base para uma necessária politização da reflexão sobre os modelos de desenvolvimento”.

Sobre a relação entre desenvolvimento e democracia, Zhouiri (2018, p. 17) ressalta que “a flexibilização das normas e o retrocesso institucional colocam em questão a própria noção de democracia e configuram um dos ‘efeitos derrame’ da mineração”. Segundo a autora, “os espaços da política são transformados em instâncias de judicialização e criminalização de atingidos e lideranças que lutam em defesa de seus territórios e modos de vida a eles associados”.

Assim sendo,

As lutas pela terra estão passando a ser lutas ‘econômicas’ pela apropriação dos processos produtivos dos quais dependem as condições de vida da população e lutas ‘políticas’ que questionam as estruturas de poder e formulam uma participação ativa das populações nos processos de tomada de decisões (LEFF, 2006, p. 462).

Nessa mesma linha, Herrera Flores (2009, p. 65) afirma que uma teoria crítica do direito deve se sustentar no “empoderamento dos grupos mais desfavorecidos ao lutar por novas formas, mais igualitárias e generalizadoras, de acesso aos bens protegidos pelo direito”. Portanto, a construção de um modelo de desenvolvimento que agregue e efetive os direitos territoriais indígenas perpassa, necessariamente, pela participação de tais povos no processo decisório das políticas implementadas pelo Estado e na autogestão de seus recursos produtivos.

Pensar um novo marco regulatório do setor minerário pressupõe a participação direta das comunidades atingidas por grandes empreendimentos de mineração. No entanto, quando nos referimos às populações tradicionais não podemos desconsiderar a relação diferenciada que estas estabelecem com seus territórios. Assim sendo, não podemos estabelecer as mesmas normas jurídicas que recaem sobre superficiários comuns que podem ser realocados ou compensados financeiramente por suas possíveis perdas, uma vez que os povos indígenas não estão inseridos na racionalidade econômica ocidental que impera nos atuais Estados-nação modernos.

Vale mencionar que as reivindicações dos povos indígenas vão além do respeito à sua diversidade cultural. Atualmente, as lutas se dão pela reapropriação de seus territórios e pelo direito ao aproveitamento de seus recursos naturais. Dessa

forma, “redefinem-se os direitos humanos vinculados à posse, propriedade e usufruto dos bens e serviços da natureza” (LEFF, 2006, p. 470). Essa redefinição baseia-se na desconstrução do conceito clássico de propriedade fruto da criação do capitalismo. Segundo Moreira (2017, p. 219),

daí que existe uma pertinência na compreensão da propriedade privada moderna, como instituto eurocêntrico fundado na homogeneização das formas de relação com a terra, exclusão de terceiros e no domínio pleno da terra, cujas raízes teóricas estão fortemente fincadas na formação dos Estados e do Direito modernos em suas relações com o capitalismo emergente no seio da sociedade burguesa ascendente.

Conforme afirma Eliane Moreira, o direito de propriedade é um dos principais pilares do sistema moderno liberal e fora reiteradamente repetido nas constituições e documentos de Direitos Humanos desde então, a partir de uma concepção preponderantemente individualista (2017, p. 224). No entanto, a concepção de Direitos Humanos hegemônica é eurocêntrica e, portanto, colonial, surgida no Ocidente como fruto das “reações sociais e filosóficas que pressupunham a consciência da expansão global de um novo modo de relação social baseada na constante acumulação de capital” (FLORES, 2009, p. 42). Trata-se de uma concepção que surgiu em um contexto particular, porém, difundiu-se por todo o mundo numa perspectiva homogeneizante. Todavia, os direitos humanos não podem ser compreendidos fora dos contextos sociais, econômicos, políticos e territoriais nos quais e para os quais se dão (FLORES, 2009, p. 52). Daí surge a necessidade de construir uma concepção de direitos humanos gestada no seio da conjuntura econômica, política e cultural da América Latina.

Nos países de capitalismo periférico latino-americano, a construção de uma nova concepção de direitos humanos exige a “redefinição das relações entre poder centralizador de regulamentação do Estado e pelo esforço desafiador de autorregulação dos movimentos sociais e múltiplas entidades voluntárias excluídas” (WOLKMER, 2013, p. 43). É imperioso, portanto, consolidar a afirmação de direitos humanos numa perspectiva integral, local e intercultural (WOLKMER, 2013, p. 46). Essa afirmação prescinde da negação da “natureza individualista, essencialista, estática e formalista dos direitos” e parte para uma redefinição multicultural de Direitos Humanos (FLORES, 2009, p. 130).

Diante do exposto, concluímos que o aparato jurídico construído para proteger o direito territorial dos povos indígenas em zonas de extração de recursos naturais não é efetivo. Sua não efetividade se dá em virtude do fato de as normas jurídicas terem sido gestadas fora das instâncias decisórias dos povos. Tanto a CF/88 como a Convenção nº 169 da OIT são fruto de um direito privado e individualista que tenta adaptar os institutos jurídicos indígenas às fórmulas clássicas dos direitos civis e políticos. Diante disso, é necessário repensarmos a questão jurídica, sobretudo no que diz respeito à sua produção e aplicação.

Os povos tradicionais devem ter o direito de autogerirem seus recursos e modos de vida. O Estado brasileiro deve abrir meios de participação política para que tais povos, dentro de suas práticas internas, possam influenciar na formulação de políticas públicas que recaiam sobre seus territórios de vida.

Por fim, reiteramos que a atividade minerária de grande porte necessariamente desrespeita os direitos territoriais dos povos indígenas. Não há compatibilidade entre o modelo de desenvolvimento neoextrativista e o modelo de desenvolvimento do “viver bem” desses povos, pois ambos são frutos de racionalidades contrapostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mineração de grande porte está incluída entre as atividades econômicas que ampliam os conflitos envolvendo injustiça ambiental, saúde de trabalhadores e impactos em comunidades no Brasil. Desse modo, intensificar a mineração no país não significa simplesmente aumentar os lucros advindos da venda de *commodities* minerais. Ao contrário, intensificam-se também os impactos sobre o meio ambiente, sobre as populações e sobre a problemática de se o “desenvolvimento” de uma nação mede-se somente com o crescimento do PIB.

Historicamente, os países da América Latina foram vítimas de um modelo de desenvolvimento predador que visava tão somente à exploração dos recursos naturais existentes em abundância no continente. No intuito de sustentar a expansão do capitalismo na Europa, os colonizadores adotaram uma política que desprezava a existência dos povos originários. Essa política de caráter colonialista baseava-se no extermínio e na expulsão destes povos de seus territórios tradicionais.

Apesar da formalização do fim do sistema colonial, muitas de suas características sobreviveram ao tempo e foram apropriadas pelo modo de produção capitalista. Atualmente, impera o modelo de desenvolvimento neoextrativista que reforça a posição de subalternização dos países periféricos, fazendo com que estes se submetam às políticas econômicas ordenadas pelos países centrais.

Essa subalternização se dá, principalmente, pela divisão internacional do trabalho na qual os países periféricos são responsáveis pela destinação de matérias-primas para os países industrializados. Vale ressaltar que esse processo provoca inúmeros impactos ambientais nas regiões de extração, expulsão das populações de suas terras e empobrecimentos das zonas onde os grandes empreendimentos se instalam. No Brasil, apesar de sua estrutura produtiva diversificada em relação aos demais países da América Latina, esse cenário ocorre por meio da legitimação do Estado, que é um dos principais indutores de investimentos para o setor energético.

Com efeito, diante desse cenário, o Estado brasileiro vem construindo uma proposta de um novo marco regulatório para o setor minerário. Esse marco é constituído principalmente pelo PNM – 2030, pelas Medidas Provisórias de Mineração (nº 789, 790 e 791) e pelo PL 1.610/96. Como vimos no segundo capítulo, esse pacote apresenta um caráter fortemente desenvolvimentista que incentiva a expansão das

frentes de mineração sobre territórios protegidos legalmente, como as terras indígenas.

No entanto, o modelo de desenvolvimento hegemônico colonial de ocupação das terras brasileiras determinado pelos europeus se caracteriza pela subalternização e marginalização dos povos originários. O principal aspecto dessa marginalização se dá pela desconsideração do modo de interação dessas populações com a natureza e seu sentimento de pertencimento com ela, fator que lhes mantém enquanto parte integrante do território que ocupam.

No Brasil, o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas estão impregnados pela marginalização desses povos e, contrariamente ao disposto na CF/88, tanto o reconhecimento dos povos quanto a devolução e demarcação de suas terras e, portanto, a regularização fundiária, permanecem à mercê das oscilações de mercado e de imposições do pensamento moderno/colonial.

Em síntese, vimos que o modelo de desenvolvimento hegemônico é eurocêntrico, ocidental, moderno e colonial. Ademais, ele estabelece uma racionalidade jurídica que desconsidera a existência de sujeitos coletivos e adota mecanismos de homogeneização na tentativa de assimilá-los à ordem econômica vigente. Como resultado, povos culturalmente diferenciados vêm sofrendo inúmeras violências ao longo da história do Brasil. Apesar do avanço das legislações que visam proteger os direitos humanos desses povos, ainda nos deparamos com um direito privado e individual que não consegue lidar com os conflitos socioambientais provocados pelo confronto entre o modelo de desenvolvimento neoextrativista e o seu modo de viver.

Diante do exposto, observamos que não há compatibilidade alguma entre esses modelos de desenvolvimento. Portanto, defendemos a proibição da atividade minerária de grande porte em territórios indígenas em virtude do fato de aquela violar, necessariamente, os direitos territoriais dos povos indígenas, bem como o direito à vida, à cultura, à saúde, ao território e a um meio ambiente sadio.

Portanto, diante da conjuntura atual de flexibilização da normativa ambiental e de questionamento por setores conservadores de direitos adquiridos por povos indígenas, a gestão da política ambiental deve possibilitar à sociedade discutir a desigual proteção aos riscos ambientais a que estão submetidos determinados grupos sociais historicamente vulnerabilizados.

Diante desse cenário, evidenciamos que a efetivação dos direitos territoriais dos povos indígenas no Brasil perpassa pela construção de um novo modelo de desenvolvimento e de uma nova concepção de direitos humanos forjada no seio das instâncias decisórias desses povos.

Não há que se falar em mineração em terras indígenas sem considerarmos os valores culturais e ambientais gestados no seio das comunidades. Uma legislação que parta da concepção de um direito individualista e homogeneizante não dará conta dos conflitos que estão eclodindo por todo o território nacional e que tendem a se intensificar caso a proposta de novo marco regulatório seja aprovada nos moldes apresentados pelo governo federal.

Assim sendo, a luta pela efetivação dos direitos territoriais vem se dando prioritariamente na esfera política, pois o campo jurídico não tem conseguido abarcar as cosmovisões dos povos indígenas no que diz respeito à gestão de seus territórios e recursos naturais.

Por fim, reiteramos a necessidade de abertura por parte do Estado para recepcionar os novos direitos ambientais, étnicos e culturais que estão germinando no seio das comunidades tradicionais e que vêm tentando disputar institucionalmente novos sentidos jurídicos para institutos clássicos, como a propriedade.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **Extractivismo y neoextractivismo; dos caras da misma maldición. Mas allá del desarrollo**. Quito: Fundacion Rosa Luxemburg, 2011.

_____. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ACSELRAD, H. Apresentação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B.; (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte/São Paulo: Autêntica Editora, 2005. p.7-8.

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ATAÍDE, P. **Direito Minerário**. Salvador: Juspodivm, 2017.

BARRAL, W. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: _____. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 31-60.

BARROS, C.; BARCELOS, I.; BRESSANE, C. Em terra de índio, a mineração bate à porta. São Paulo: APUBLICA, 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/06/em-terra-de-indio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BERCOVICI, G. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: QuartierLatin, 2011.

BOLÍVIA. **Constituição Política do Estado de Bolívia** (promulgada em 2009). La Paz: OEA, 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 789, de 2017. Altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2017a. Disponível em:

<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130145>>.

Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Medida Provisória nº 790, de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, e a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2017b. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130146>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Medida Provisória nº 791, de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2017c. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/130150>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Parecer Vinculante nº GMF-05, de 19 de julho de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2017d. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1552758>>. Acesso em: 17 out. 2018.

_____. Agência Nacional de Mineração. Portaria nº 155 de 17 de Maio de 2016 do Diretor Geral do DNPM. Aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnmp/portarias-do-diretor-geral/portaria-dnmp-no-155-de-2016/view>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação cível. Administrativo. Departamento Nacional de produção mineral. Fornecimento de cópias de pareceres jurídicos. Relator Desembargador Federal Kassio Nunes Marques. **e-DJF1**, Brasília, 10 mar. 2014, p. 56.

_____. **Projeto de Lei nº 5.807**, de 19 de junho de 2013. Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. **Portaria Interministerial nº 35**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta de regulamentação do direito à consulta prévia, previsto na convenção nº 169 da organização internacional do trabalho. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República/Ministério das Relações Exteriores, 2012.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 de dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. **Plano Nacional de Mineração 2030**: Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.388. Ação Popular. Demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Relator Min. Carlos Ayres Britto. **Diário da Justiça**, Brasília, 17 de abril de 2009.

_____. Conama. Resolução 01, de 1986. In: _____. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 589–592.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9605-12-fevereiro-1998-365397-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental. Recurso Extraordinário nº 140254/SP. 1ª Turma. Servidão administrativa, concessão de lavra de minério, extração, impedimento, poder público, indenização, garantia. Relator Min. Celso de Mello. **Diário da Justiça**, Brasília, 06 de junho de 1997, p. 24.876.

_____. Decreto nº 1.775, de 8 de Janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 1.610 de 1996**. Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os arts. 176, parágrafo 1º, e 231, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados: Brasília, 1996b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1696>>. Acesso em: 15 set. 2018.

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

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978. Dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6567.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Constituição (1969). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1967a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 set. 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 17 de out. 2018.

BRUZACA, R. D. **A tutela do modo de vida tradicional de remanescentes de quilombos e a atuação do judiciário no contexto maranhense da duplicação da estrada de Ferro Carajás**. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça). São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2014.

BUSTAMANTE, L. A. C. et al. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2013. (Texto para Discussão nº 137). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 5 abr. 2017.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, 2012

CASTRO, E. V. No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é. **Povos indígenas do Brasil**, Instituto Socioambiental (ISA), São Paulo, 2006.

CHOQUEHUANCA, D. Hacia La reconstrucción Del Vivir Bien. **América Latina em Movimiento**, Quito, n. 452, p. 8-13, 2010.

CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos). **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Caso da comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 17 de junho de 2005. Brasília: CNJ, 2005. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/357a11f7d371f11cba840b78dde6d3e7.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2018.

CIMI. **Empreendimentos que Impactam Terras Indígenas**. Brasília: CIMI, 2014.

_____. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2016**. Brasília: CIMI, 2016. Disponível em: <<https://www.cimi.org.br/observatorio-da-violencia/relatorio-2016/>>. Acesso em: 13 set. 2018.

COELHO, T. P. **Projeto Grande Carajás**: trinta anos de desenvolvimento frustrado. Marabá: Editorial iGuana, 2015. v.1.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Afetações aos Direitos Humanos devido à Mineração no Brasil**. São Paulo: Conectas, 2016. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/informe_audie%CC%82ncia-minerac%CC%A7a%CC%83o%20revisado.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CPT. **Conflitos no Campo– Brasil 2015**. Goiânia: CPTNacional, 2015. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3175-conflitos-no-campo-brasil-2015>>. Acesso em: 13 set. 2018.

CUNHA, A. **Território e povos indígenas**. Dissertação (Mestrado em Direito) Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

CUNHA, M. C. **Os direitos do índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CURI, M. V. **Mineração em terras indígenas**: caso terra indígena Roosevelt. Dissertação (Mestrado em Geociências)–Instituto de Geociências, Administração e Política de Recursos Minerais, Universidade de Campinas, 2005.

DALLARI, D. A. A tutela indígena. **Boletim da Comissão Pró-Índio de São Paulo**, São Paulo, ano I, n. 1, jun. 1983.

DANTAS, F. A. C. Descolonialidade e direitos humanos dos povos indígenas. **Revista Educação e descolonialidade(s) dos saberes, práticas e poderes**, v. 23, n. 53/1, Cuiabá, p. 343-367, 2014.

DNPM. **Guia do minerador**. DNPM: Recife, 2012. Disponível em: <<http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Guia/indice.php>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Anuário Mineral Brasileiro**: Principais Substâncias Metálicas. DNPM: Recife, 2016. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/relatorios/amb/Completo_2016.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

DUPRAT, D. Demarcação de Terras Indígenas - o papel do judiciário. **Povos Indígenas do Brasil 2001/2005**, Instituto Socioambiental, São Paulo, p. 172-175, 2006.

ENRÍQUEZ, M. A. **Mineração: Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Sigmus Editora, 2008.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constituição da República do Equador**: promulgada em 28 de setembro de 2008. Sangolquí: ESPE, 2008. 218 f. Disponível em: <<http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2018.

FARIAS, T. A atividade minerária e a obrigação de recuperar a área degradada. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo v. 79, n. 20, p. 157-187, 2015.

FEITOSA, M. L. A. M. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. In: FEITOSA, M. L. A. M. et al. (Eds.). **Direitos humanos de solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Appris, 2013. p. 171-236.

FERREIRA FEITOSA, S. Os povos indígenas, o Governo Dilma e o mito da modernidade. In: CIMI. **Empreendimentos que Impactam Terras Indígenas**. Brasília: CIMI, 2014. p. 17-22.

FIEGELSON, B. **Curso de Direito Minerário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIGUEIREDO, Y. J. N. **Licenciamento ambiental**: instrumento de desenvolvimento regional ou defesa do meio físico? Um estudo sobre as condicionantes socioambientais. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

FLORES, J. H. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRANCO, F. C. O. O direito ao desenvolvimento como resultado do encontro entre direitos humanos e desenvolvimento. In: In: FEITOSA, M. L. A. M. et al. (Eds.). **Direitos humanos de solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Appris, 2013. p. 139-169.

FRANCO, F.C.; FEITOSA, M. L. P. A. Desenvolvimento e direitos humanos: marcas de inconstitucionalidade no processo de Belo Monte. **Rev. direito GV**, São Paulo, v.9, n. 1, p.93-114, 2013.

FREITAS, E. **A classificação dos minerais**. Goiânia: Rede Omnia/Brasil Escola, 2018. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/a-classificacao-dos-minerais.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

GARAVITO, C. R. **Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y El derecho a la consulta previa em los campos sociales minados**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 44.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre El nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES (Eds.). **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p.187-225.

_____. Buen vivir: Germinando alternativas as desarrollo. **América Latina em Movimiento**, Quito, n. 462, fev. 2011.

_____. Debates sobre El desarrollo y sua alternativas en América Latina: Uma breve guia heterodoxa. In: **Más Allá Del Desarrollo**. Quito: Fundacion Rosa Luxemburgo, 2011 (p. 21-53).

_____. Estado compensador y nuevos extractivismos. **Nueva Sociedad**, Ciudad de Buenos Aires, v. 237, p.128-146, 2012.

_____. Extractivismos em América Del Sur: conceptos y sus efectos derrame. In: ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (Orgs). **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. São Paulo: Annablume, 2016.

_____. Esquerda e progressismo são hoje duas coisas diferentes na América Latina. **IHU**, São Leopoldo, 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/566265-esquerda-e-progressismo-sao-hoje-duas-coisas->

diferentes-na-america-latina-entrevista-especial-com-eduardo-gudynas>. Acesso em: 15 set. 2018.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre: PET Geografia/UFRGS, 2004. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2011.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. **Ciudades rebeldes** – del derecho de La ciudad a La revolución urbana. Madrid: Ediciones Akal, S.A, 2012.

HERRMANN, H. Direito minerário: avaliação e perspectivas. **Revista Areia & Brita**, São Paulo, n. 52, p. 16-25, 2010.

IBGE. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

IMPRESA NACIONAL. Alvará 01-04-1680. In: _____. **Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro** – Livro Grosso do Maranhão. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948. v. 66. p. 56-57.

LARREA, A. M. La disputa de sentidos por elbuenvivir como procesocontrahegemónico. In: SENPLADES (Ed.). **Los nuevos retos de América Latina**. Socialismo y sumakkawsay. SENPLADES: Quito, 2010. p. 15-29.

LAS CASAS, B. **Único Modo de Atrair Todos os Povos à Verdadeira Religião**. Obras Completas I. São Paulo: Paulus, 2005.

_____. **Único Modo de Atrair Todos os Povos à Verdadeira Religião**. Obras Completas II. São Paulo: Paulus, 2010.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Ecologia, Capital e Cultura.** A territorialização da racionalidade ambiental
Tradução Jorge E. Silva. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

_____. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.
Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

_____. **A aposta pela vida:** imaginação sociológica e imaginários sociais nos
territórios ambientais do Sul. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma
antropologia da territorialidade. Brasília: UnB, 2002. Série Antropologia n° 322. 32p.

MACHADO, A. M. **De Direito indigenista a Direitos indígenas:** desdobramento da
arte do enfrentamento. Dissertação (Mestrado em Direito). Belém: Universidade
Federal do Pará, 2009.

MAIA, F. J. F. A formação histórica da legislação agrária brasileira. In: COSTA, N. et.
al. (Orgs.). **Direito agrário ambiental.** Recife: EDUFRPE, 2016, p. 102-124.

MALERBA, J. Para quê um novo código mineral? In: MALERBA, J. (Org.). **Novo
marco legal da mineração no Brasil:** Para que? Para quem? 1. ed. Rio de Janeiro:
Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2012. p. 09-16.

MAM (Movimento pela Soberania Popular na Mineração). **O Golpismo de Temer e as
Medidas Provisórias da Mineração.** Brasília: MAM, 2017. Disponível em:
<<http://mamnacional.org.br/2017/08/28/o-golpismo-de-temer-e-as-medidas-provisorias-da-mineracao/>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica.** São
Paulo: Atlas, 2003.

MARIÁTEGUI, J. C. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana.** São
Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARTÍNEZ, R. Q. **Naturaleza, culturas e necesidades humanas:** Ensayos de
Transformación. Santiago: Pnuma, 2003.

MIGNOLO, W. D. Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017.

MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: MALERBA, J. (Org.). **Novo marco legal da mineração no Brasil**: Para quê? Para quem? 1. ed. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2012. p. 09-16.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **R. Pós Ci. Soc.**, São Luiz, v. 10, n. 19, 2013.

MOREIRA, E. C. P. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos**: Uma análise a partir dos direitos Territoriais de povos e comunidades tradicionais. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OCAMPO, J. A. El Auge Económico Latinoamericano. **Revista de Ciência Política**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 7-33, 2008.

O'DWYER, E. C. Terras De Quilombo No Brasil: Direitos Territoriais Em Construção. **Cadernos de Debates Nova Cartografia Social**: Territórios Quilombolas e Conflitos, Manaus, v. 1, n. 2, p.41-48, 2010.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

_____. **Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales**: um manual. Genebra: OIT, 2003.

OIT. **Convenção nº 107 concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes**. Washington, D.C.: OAS, 1957. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107\).pdf](https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107).pdf)>. Acesso em: 15 set. 2018.

SOUZA FILHO, C. M. O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito. Curitiba: Juruá, 2009.

OLIVEIRA, N. Desafio ambiental no cenário capitalista contemporâneo: desenvolvimento sustentável ou sustentação do desenvolvimento? In: MOUTINHO, P.; PINTO, R. P. (Orgs). **Ambiente complexo, propostas e perspectivas socioambientais**. São Paulo: Contexto, 2009, p. 35-48.

OLIVEIRA, P. C. **Gestão territorial indígena**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

PEGORARI, B. A tese do “marco temporal da ocupação” como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, ano 4, n. 5, 242- 262, 2017.

PETERKE, S. Os direitos humanos e a proteção dos interesses fundamentais da humanidade: avanços e impasses. In: FEITOSA, M. L. A. M. et al. (Eds.). **Direitos Humanos de Solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Appris, 2013, p. 17-87.

PIMENTEL, K. D. A.; MESQUITA, L. I. S. O Plano Nacional de Mineração 2030 e a Atividade Mineradora em Terras Indígenas. **Insurgência: Revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 1, n. 2, p.379-398, 2016.

QUIJANO, A. El fantasma Del desarrollo en América Latina. **Revista del CESLA**, Warsaw, n. 1, p. 38-55, 2000.

_____. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.) **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 107-128.

_____. “Raza”, “etnia” y “nación” em Mariátegui: cuestiones abiertas. In: _____. **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014, p. 757-775.

_____. Colonialidade do poder e classificação social+. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 73-118.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

LINS RIBEIRO, G. **Ambientalismo e desenvolvimento sustentado**. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. Brasília: UnB, 1992.

SANTILLI, M. Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil. In: KASBURG, C.; GRAMKOW, M. (Orgs.). **Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999. p. 23-44.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SCOTTO, G. **Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina**. UFF, 2011. Disponível em: <<http://www.uff.br/ivspesr/images/Artigos/ST03/ST03.2%20Gabriela%20Scotto.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

SEGATO, R. L. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com os legisladores. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 1, n. 1, p.65-92, 2014.

SILVA, J. A. S. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

SOUZA SILVA, J. P. Impactos ambientais causados por mineração. **Revista Espaço da Sophia**, Registro, ano 1, n. 8, p. 1-13, 2007.

SONAGLIO, C. M. et. al. Evidências de desindustrialização no Brasil: uma análise com dados em painel. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v.14, n.4, p.347-372, 2010.

SOUZA FILHO, C. M. As novas questões jurídicas nas relações dos Estados nacionais com os índios. In: LIMA, A. C. S.; HOFFMANN, M. B. (Orgs.). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 2002.

_____. Direitos Coletivos e sociedades multiculturais. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 71-110.

_____. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. O Direito de Ser Povo. In: PIOVESAN, F. et al. (Orgs.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 475-495.

TEÓFILO DA SILVA, C. Identificação étnica, territorialização e fronteiras: a perenidade das identidades indígenas como objeto de investigação antropológica e a ação indigenista. **Revista de Estudos e Pesquisas**, Brasília, v.2, n.1, p.113-140, 2005.

VALLE, R. S. T. Mineração em Território Quilombola: uma análise jurídica do problema. In: LIMA, A. (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

VARÃO, L. L. M.; FARIAS, T. A mineração em Terras Indígenas e a Participação dos Povos. In: AVZARADEL, P. C. S.; PAROLA, G.; VAL, E. M. (Orgs.). **Questões Sociambientais na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2016. p. 371-399.

WALLERSTEIN, I. La re-estructuración capitalista y el sistema-mundo. **Anuario Mariateguiano**, Lima, n. 8, p. 195-207, 1996.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

_____. Pluralismo jurídico: um espaço de resistência na construção de direitos humanos. In: WOLKMER, A. C.; VERAS, F. Q; LIXA, I. M. (Orgs.). **Pluralismo jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37-50.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs.). **A insustentável leveza da política ambiental**: desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008.

_____. Produção de conhecimento num 'campo minado'. In: _____. (Org.).
Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção
de conhecimentos no Brasil. 1. ed. Marabá: Editorial iGuana; ABA, 2018. p. 8-27.