



# Rede CYTED XIII-E 2ª Reunião de Coordenação

## Brasil

## Mineração e Áreas Indígenas

**Eduardo Vale.** Doutorando em Política e Administração de Recursos Minerais. Instituto de Geociências. UNICAMP.

**Hildebrando Herrmann. D. Sc.** Professor do Instituto de Geociências. UNICAMP.



## Pontificia Universidade Católica Del Perú

Lima, PERÚ  
Del 10 al 13 de dezembro del 2003

# 1. Considerações Preliminares

A grande extensão territorial das reservas indígenas, especialmente daquelas localizadas nas regiões Norte e Centro Oeste do País, aliada à baixíssima densidade demográfica das populações silvícolas e ao inegável potencial mineral que encerram seus domínios tem facilitado, sobremaneira, a ocorrência de conflitos entre a "atividade mineral" - **particularmente a mineração ilegal, não raramente dissimulada como garimpo, e a autêntica atividade garimpeira** - e as comunidades indígenas. Faz-se mister destacar que essas áreas abarcam terrenos geológicos do Pré-cambriano e mega-províncias do Arqueano cuja extensão e metalogenenia para ouro, metais básicos e minerais pesados (*minor metals*) despontam-nas entre as mais promissoras do País, quiçá do continente Sul Americano. Acrescente-se ainda o reconhecido potencial diamantífero de vastas regiões situadas nos estados de Mato Grosso, Rondônia e Roraima.

Ao longo dos anos, a falta de uma legislação que melhor disciplinasse a mineração em áreas indígenas e a incapacidade do setor público em exercer suas atribuições de fiscalização criaram condições para que a atividade garimpeira se fizesse presente em várias regiões, gerando uma gama de custos econômicos e sociais a exemplo de disfunções provocadas por outras atividades econômicas clandestinas de caráter extrativista. Em certa extensão, essas ocorrências degradam a imagem da indústria mineral como um todo e comprometem expectativas quanto à viabilidade do alcance de uma solução de compromisso, a exemplo da experiência observada em outros países de tradição mineira, entre os interesses da mineração organizada e das comunidades silvícolas.

Esses conflitos, embora arrefecidos a partir de 1997 por força da conjuntura econômica, do comportamento do mercado internacional do ouro e da exaustão relativa dos depósitos auríferos de origem aluvionar conhecidos, poderão ser exacerbados no médio prazo caso os preços do ouro permaneçam em patamares superiores a US\$350 a onça tendo em vista:

- ➡ O esperado aumento no nível da atividade garimpeira e da mineração ilegal; e

- ➡ o incremento dos investimentos em prospecção e exploração a serem carreados para estas regiões pelo governo e pelos segmentos empresariais mais dinâmicos e atualizados tecnologicamente.

É oportuno mencionar que, em inúmeras oportunidades, a mineração ilegal e a atividade garimpeira orientaram seu posicionamento geográfico a partir do sucesso alcançado pelas campanhas de exploração conduzidas pelo segmento empresarial. Muito embora, reconheça-se que a recíproca também seja verdadeira particularmente durante o período 1989-1996.

Caso persista a política governamental praticada nos últimos anos, caracterizada pela falta de compromisso com o planejamento de longo prazo na ocupação desse vasto território a partir de um processo decisório e operacional moroso, carente de informações e dissociado, entre outros aspectos, do potencial mineral que as áreas indígenas encerram, os custos de oportunidade econômicos e sociais impostos ao País e às comunidades regionais - inclusive indígenas - serão intensificados. Nesse contexto de acumulação de passivos econômicos, sociais e ambientais, a probabilidade de implementação de políticas públicas enviesadas pelo curto prazo é ampliada com a inevitável exacerbação e multiplicação dos conflitos.

## 2. Dispositivos Constitucionais

A Constituição Federal contém vários dispositivos que regulam, direta ou indiretamente, a interface de interesses entre a indústria de mineração e as comunidades indígenas, cabendo destacar para efeito desse trabalho:

- **Artigo 176, § 1º** – estipula que deverão ser estabelecidos em lei as condições específicas para que as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais sejam desenvolvidas em faixa de fronteira ou em **terras indígenas**;
- **Artigo 231** – reconhece 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”;

- **Artigo 231, § 1º** – define as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como “as habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”;
  
- **Artigo 231, § 3º** – estabelece que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”. Dessa forma, reserva ao Congresso Nacional o poder discricionário de autorização para que estas atividades sejam permitidas em **terras indígenas**;
  
- **Artigo 231, § 5º** – veda “a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco”; e
  
- **Artigo 231, § 6º** – “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, **ressalvado relevante interesse público da União**, segundo o que dispuser lei complementar. . . .”

### 3. A Quase Soberania da Área Indígena

A análise dos dispositivos constitucionais selecionados sugere que o *status* de quase soberania da classificação das terras indígenas frente às demais alternativas passíveis de implementação para efeito do ordenamento territorial de uma área ou região é latente. No plano geral, esse *status* de prioridade está enraizado e explícito nos dispositivos constitucionais (Artigo 231 e parágrafos selecionados) e nos tratados internacionais pertinentes reconhecidos pelo País. No plano específico, a fundamentação antropológica e científica assim como sua inserção como lastro do

conceito de desenvolvimento sustentável quando associado à dimensão da sustentabilidade dos povos indígenas legitimam a importância crucial da terra para a estrutura e a sobrevivência, atual e futura, das comunidades indígenas em nível de suas diferentes expressões: antropológica, econômica, social e cultural.

Com base nesse referencial, entende-se que o ordenamento territorial no que concerne às suas interfaces com as reservas indígenas, **salvo situações extremas que remetam a avaliação ao patamar do relevante interesse público**, conforme previsto na Constituição (art. 231, § 6º), estará condicionado por duas vertentes principais:

- **Na sua interface externa**, pela prioridade atribuída ao conceito de área indígena na formatação e no ordenamento do uso do espaço territorial de uma região. Em outros termos, caracterizada uma determinada área como reserva indígena sua destinação efetiva final não estaria susceptível de questionamento por nenhum outro uso alternativo potencial. Pelo contrário, as melhores políticas e práticas públicas sugerem que a configuração do ordenamento no entorno da reserva indígena - área de amortecimento - será influenciada decisivamente pela sua criação; e
- **No plano interno**, no âmbito do ordenamento do espaço da reserva propriamente dita, por definição, deverão ser respeitados os dispositivos constitucionais específicos. **Nesse particular, insere-se a questão da mineração em áreas indígenas.**

## 4. Políticas Públicas

Em nível da implementação de políticas públicas, a influência exercida por esses dispositivos impõe compromissos, restrições e condicionamentos operacionais merecendo destaque:

- foi fixada a data de 05/10/1993, como o prazo limite para a demarcação das áreas indígenas, cuja extensão total é de aproximadamente 900 mil km<sup>2</sup>;

- a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais só poderá ser realizado mediante autorização do Congresso Nacional e aquiescência das comunidades indígenas afetadas; e
- é assegurada a participação da(s) comunidade(s) indígena(s) nos resultados da lavra, segundo condições a serem estabelecidas pelo Congresso Nacional;

Decorridos 15 (quinze) anos da promulgação do texto constitucional, a despeito da apresentação de vários projetos de lei objetivando disciplinar, em nível da legislação ordinária, os dispositivos constitucionais pertinentes aspectos fundamentais permanecem pendentes, a saber:

- O prazo para conclusão do processo de demarcação das reservas não foi cumprido. Atualmente, encontra-se delimitada uma área inferior a 70% da extensão total das reservas indígenas;
- A definição dos critérios de participação das comunidades indígenas nos resultados gerados pela mineração carece de regulamentação em nível de legislação ordinária; e
- A excepcionalidade prevista no Artigo 231, § 6º vinculada ao conceito de relevante interesse público da União carece de definição em nível de legislação ordinária.

A relevância do tema pode ser inferida a partir dos inúmeros projetos em curso no Senado e na Câmara dos Deputados, com o conseqüente congestionamento da agenda de votação específica. Registre-se que a tramitação do Projeto de Lei N° 2.057, de 1991, que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, encontra-se ainda em curso na Câmara dos Deputados.

Dentre os inúmeros projetos em análise no Congresso Nacional cabem ser mencionados:

- ✓ **PL 257/89** - Define a hipótese de relevante interesse público da União, para os fins previstos no art. 231, § 6º, CF, dispondo sobre a exploração das riquezas materiais do solo, dos rios e dos lagos em terras indígenas;
- ✓ **PL 945/95** - Dispõe sobre a obrigatoriedade da existência prévia de levantamento geológico para a definição de áreas indígenas (entre outras) de que tratam o inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 e o artigo 231 da CF;
- ✓ **PL 1610/96** - Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os artigos 176, parágrafo primeiro, e 231, parágrafo terceiro, da CF; e
- ✓ **PL 738/91** - Estabelece normas para pesquisa e lavra das riquezas minerais em áreas indígenas, de acordo com o artigo 231, parágrafo terceiro da CF.

Em que pese a flagrante contrariedade ao arcabouço constitucional, a importância do tema e a magnitude dos benefícios que a mineração poderia oferecer ao desenvolvimento regional é notória a fragilidade das iniciativas do poder público. Todavia, face à diversidade de interesses envolvidos, à dimensão dos custos econômicos e sociais impostos aos diferentes segmentos da sociedade, assim como aos benefícios potenciais sugeridos pela experiência internacional, observa-se um maior amadurecimento quanto às alternativas para encaminhamento da questão, bem como uma maior articulação entre os diferentes grupos de interesse.

Em tese, a aproximação de políticas públicas para a mineração em áreas indígenas deverá ser conduzida a partir de seu desdobramento em dois grandes vetores:

- ◆ **Levantamento dos Recursos Minerais** - a este módulo estariam reservadas as etapas de caracterização e quantificação do potencial geológico em termos de recursos e reservas: levantamento básicos, prospecção e exploração. Nesse contexto caberá à CPRM - Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais, enquanto empresa pública, exercendo atribuições típicas de um serviço geológico, papel fundamental na condução dos trabalhos de levantamentos geológicos dos recursos minerais situados em áreas indígenas: *demarcadas, a demarcar e passíveis de demarcação*, de sorte que o processo de identificação, seleção e demarcação de áreas esteja alicerçado também em uma avaliação preliminar do potencial mineral; e

- ◆ **Aproveitamento dos Recursos Minerais** - abrangendo as atividades de extração, beneficiamento, tratamento e transformação mineral. Conforme mencionado, essa vertente da questão está condicionada pelo disciplinamento dos dispositivos constitucionais em nível de legislação ordinária.

## 5. Comentários Finais

- A mineração em áreas indígenas demanda o detalhamento de dispositivos constitucionais e a definição de políticas de governo ainda pendentes;
- Os inúmeros projetos em curso no Senado e na Câmara dos Deputados apontam a oportunidade e a urgência de que sejam identificadas e avaliadas, quanto à consistência, à viabilidade e ao mérito, a adoção de políticas governamentais eficazes e condizentes com a realidade e os diferentes matizes do interesse nacional;
- Em nível do Governo Federal observa-se um relativo consenso de que a política indígena praticada até o momento precisa ser revista. Ressalte-se o posicionamento de especialistas e autoridades em prol da definição de um modelo de referência para o gerenciamento dos recursos naturais situados em áreas indígenas, que a par da preservação da cultura, da autodeterminação das comunidades e da elevação nos seus padrões de bem-estar ofereça maior harmonia entre os diferentes interesses envolvidos. Com base nesse referencial, a identificação de alternativas que garantam maior equilíbrio ao processo de integração política, econômica e social das comunidades na vida nacional ganha relevo;
- Pela ótica dos interesses políticos, econômicos e sociais dos governos estaduais e municipais diretamente afetados, o grau de tolerância ao cerceamento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais é sensivelmente menor, quando não considerado inconcebível e

desnecessário, face à percepção de que esta política impõe um alto custo de oportunidade econômico e social às suas regiões. Nesse particular, as perspectivas quanto à aceleração do processo de descentralização administrativa e transferência (ainda que parcial) da gestão dos recursos minerais para as esferas estaduais, deverá implicar em maior influência dos interesses políticos e econômicos locais;

- Sob a égide do interesse das lideranças indígenas mais esclarecidas e ativas politicamente noticia-se a demanda por maior autodeterminação econômica, por redução da tutela do Estado, assim como aceleração do processo de integração política, econômica e social com o restante da sociedade;
- O impacto conjugado dessas expectativas, objetivos e iniciativas, para não mencionar o esperado posicionamento do setor empresarial, sugere a proximidade da definição do arcabouço jurídico e institucional que regulamentará as condições e diretrizes operacionais a serem atendidas pela indústria de mineração em áreas indígenas. A partir dessas considerações e tendo em conta a complexidade e o caráter multidisciplinar do tema, despontam a relevância e a oportunidade da elaboração de estudos direcionados à avaliação dos aspectos técnicos, econômicos, sociais, legais e institucionais, pertinentes às diferentes etapas da mineração; e
- Finalmente, a análise da experiência internacional e de alguns acordos formalizados internamente no passado, à luz da realidade atual do País, deverá oferecer referência profícua e fundamental para que o processo de regulamentação do relacionamento entre o setor mineral e as comunidades indígenas esteja comprometido com a busca de uma solução equilibrada que, a par de criar condições de viabilidade para o aproveitamento dos recursos, internalize efetivamente os interesses da população silvícola segundo os postulados do desenvolvimento sustentável.

## Referências Bibliográficas

- **BRASIL.** Legislação Básica sobre as Populações Indígenas:
  - ✓ CONSTITUIÇÃO FEDERAL; LEIS: N.º. 5.371/67; N.º. 6001/73;
  - ✓ DECRETOS: N.º. 58.824/66; No. 564/92; N.º. 1.141/94; N.º. 2/94; N.º. 1.479/95; N.º. 1.775/96; N.º. 1.904/96; CONVENÇÃO: N.º. 107/57; PORTARIAS: N.º. 559/MJ/MEC/91; N.º. 542/MJ-GM/93; N.º. 14/MJ-GM/96.
- **BRASIL.** Projetos em Tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal:
  - ✓ PLS: 257/89; 260/90; 112/93; 014/95; 121/95; 002/96; 270/96;
  - ✓ PL: 4881/90; 2057/91; 2451/91; 4681/94; 4906/95; 668/95; 945/95; 1610-A/96; 1628/96; 2378/96; 3168/97;
  - ✓ PEC: 133/92; 069/95; 072/95; 023/95; 100/95; 125/95; 153/95; 183/95; 196/95; 296/95; 311/96; 396/96; 450/97; PPL: 2690/90; PDC: 365/93; 233/96; 237/93;
- **BRASIL.** Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto (Projeto De Lei N.º 2.057/91). Junho, 1994. 30p.
- **BRASIL.** Sociedades Indígenas e a Ação do Governo. Brasília: Presidência da República 1996.
- **ISA.** Interesses Minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal Brasileira. Documentos do Instituto Socioambiental No. 06. Julho, 1999. 101p.  
  
\_\_\_\_\_. Povos Indígenas no Brasil: 1996-2000. 832p.
- **MENDES,** Artur Nobre. Reestruturação da FUNAI. Jornal Porã'Duba Número 3 - Dezembro 2000.
- **RICARDO,** Fany e **GONÇALVES,** Marco. Cresce Bloqueio do Subsolo de Terras Indígenas. ISA. Parabólicas No 52, Julho, 1999.

- **VALE**, Eduardo. Os Recursos Minerais e as Áreas Indígenas: O Papel da CPRM. Proposta de serviços de consultoria submetida à CPRM. Dezembro, 1993. 13p. Não publicado.

\_\_\_\_\_. Mineração em Áreas Indígenas: *sinopse comentada da legislação*. Monografia. Disciplina GA 111 - Legislação Mineral e Paramineral. 1998. 13p.

\_\_\_\_\_. Mineração em Áreas Indígenas: experiência internacional. Monografia. Disciplina GA 006 - Seminários. 2001. 10p.

\_\_\_\_\_. Mineração em Áreas Indígenas - Experiência Internacional. Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geociências na Área de Administração e Política de Recursos Minerais. Agosto, 2001. 120p.