

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO**

ALESSANDRA VANESSA ALVES

**A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA
PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS**

São Paulo

2024

ALESSANDRA VANESSA ALVES

**A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA
PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Direito, da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire.

São Paulo

2024

Alves, Alessandra Vanessa.

A responsabilidade das empresas transnacionais na preservação dos direitos indígenas. / Alessandra Vanessa Alves. 2024.

180 f.

Tese (Doutorado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire.

1. Terras indígenas. 2. Exploração econômica. 3. Empresas transnacionais. 4. Deveres.

I. Freire, Alexandre Reis Siqueira. II. Título

CDU 34

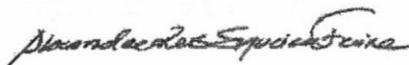
ALESSANDRA VANESSA ALVES

**A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA
PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Direito.

São Paulo, 16 de maio de 2024.

BANCA EXAMINADORA



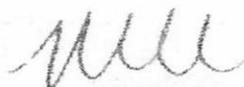
Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire
Orientador
UNINOVE



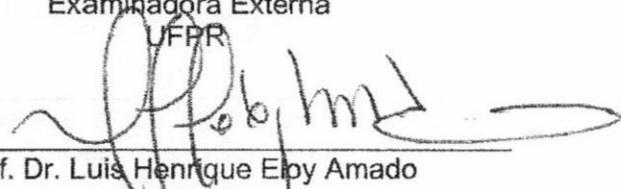
Prof. Dr. Walter Godoy dos Santos Junior
Examinador Interno
UNINOVE



Prof. Dr. Gilberto Bercovici
Examinador Interno
UNINOVE



Profa. Dra. Heloísa Fernandes Câmara
Examinadora Externa
UFPR



Prof. Dr. Luis Henrique Eloy Amado
Examinador Externo
PUC-RJ

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo identificar que deveres – expressos e implícitos – emergem para as empresas transnacionais quando seu aproveitamento econômico se perfaz sobre terras indígenas ou com impacto sobre elas. Para tanto, identificou-se quais as mais recorrentes violações aos interesses dos povos indígenas no aspecto atinente à exploração comercial de suas terras ou de seus entornos e, adotando como referência o contexto de existência do povo Krenak, identificou-se que, à semelhança do que ocorre com outros povos indígenas, os Krenak experimentaram (e experimentam) conflitos de múltiplas ordens frente aos grandes projetos, que lhes atinge a territorialidade, o acesso aos recursos naturais (com prejuízo à sua subsistência) e a própria essência do seu modo de ser e de existir. Rememorando, então, o compromisso assumido pelos entes políticos e seus respectivos Poderes com a promulgação da Constituição Federal de 1988, buscou-se a inteligência dos dispositivos constitucionais sob sua perspectiva histórica, a partir do que se identificou que a exploração econômica sobre terras indígenas – que depende de lei –, observará, em sendo editada (porque não se trata de dever constitucional, mas de mera possibilidade), os critérios previamente traçados na Constituição (quais sejam, oitiva dos povos, autorização do Congresso Nacional e direito à participação nos resultados da lavra), bem como os princípios que deles decorrem: excepcionalidade da exploração; preservação material e imaterial da riqueza dos povos; e pensamento indígena como elemento decisório. Concluiu-se que desses princípios se extrai um extenso rol de deveres das transnacionais frente aos povos indígenas, os quais devem ser implementados com atenção à cosmovisão indígena, pressuposto de toda a aplicação dos direitos dos povos originários e que esse rol não forma lista estática, ao contrário, deve seguir a evolução dos direitos humanos e a garantia de enfrentamento das novas experiências que possam advir do relacionamento entre transnacionais e povos indígenas.

Palavras-chave: Terras indígenas. Exploração econômica. Empresas transnacionais. Deveres.

ABSTRACT

The present study aimed to identify the duties – expressed and implicit – that arise for transnational companies when their economic activities are conducted on indigenous lands or have an impact on them. To this end, identified the most recurrent violations of indigenous peoples' interests regarding the commercial exploitation of their lands or surroundings. Adopting the context of the Krenak people, it was identified that the Krenak, similar to other indigenous peoples, have experienced conflicts on multiple fronts due to large scale projects affecting their territoriality, access to natural resources (with prejudice to their subsistence), and their very way of life and existence. Reflecting on the commitment made to by political entities and their respective branches with the enactment of the Federal Constitution of 1988, the constitutional provisions were interpreted from a historical perspective. It was identified that economic exploitation of indigenous lands -contingent upon legislation - shall, if enacted (because it is not a constitutional duty but a mere possibility), adhere to the criteria previously outlined in the Constitution, including consultation with the peoples concerned, authorization by the National Congress, and the right to participate in the results of the extraction. Furthermore, the principles derived from these criteria include the exceptional nature of exploration, preservation of indigenous wealth - both material and immaterial - and recognition of indigenous thought as a decisive element. It was concluded that these principles entail an extensive list of duties for transnational companies concerning indigenous peoples, which must be implemented with consideration for indigenous worldviews - an underlying assumption for the application of indigenous rights. This list is not static; rather, it should evolve with human rights developments and ensure the ability to address new challenges arising from the relationship between transnational companies and indigenous peoples.

Keywords: Indigenous lands. Economic exploitation. Transnational companies. Duties.

LISTA DE SIGLAS

ACO	-	Ação Cível Originária
ANM	-	Agência Nacional de Mineração
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMIG	-	Companhia Energética de Minas Gerais
CF	-	Constituição Federal
CGEE	-	Centro de Gestão de Estudos Estratégicos
CIDH	-	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	-	Conselho indigenista Missionário
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
CONAGE	-	Coordenação Nacional dos Geólogos
DADPI	-	Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas
DRIPS	-	Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas
ECI	-	Estudo do Componente Indígena
EFVM	-	Estrada de Ferro Vitória a Minas S.A.
EUA	-	Estados Unidos da América
FUNAI	-	Fundação Nacional dos Povos Indígenas.
IBAMA	-	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDI	-	Instituto de Direito Internacional
IEF	-	Instituto Estadual de Florestas
IIRSA	-	<i>Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America</i>
MG	-	Minas Gerais
MP	-	Ministério Público
MPE	-	Ministério Público Estadual
OEA	-	Organização dos Estados Americanos
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho

ONG	-	Organização Não Governamental
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PIB	-	Produto Interno Bruto
PIGM	-	Posto Indígena Guido Marlière
PIN	-	Plano de Integração Nacional
PL	-	Projeto de Lei
RCID	-	Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação
RIMA	-	Relatório de Impacto Ambiental
SESAI	-	Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde
SPI	-	Serviço de Proteção aos Índios
SPILTN	-	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
TTAC	-	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Impactos diretos e indiretos sobre a comunidade indígena Krenak.....	52
Quadro 2: Portaria.....	139
Figura 1: Conflitos	56
Figura 2: Mapa demonstrativo	57
Figura 3: Quantitativo de Terras indígenas, conforme estágio no processo demarcatório...	137

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. PRESSUPOSTOS DO ESTUDO	16
1.1 TERRA: O ELEMENTO CENTRAL DOS DIREITOS INDÍGENAS.....	17
1.2 NÃO HÁ DEBATE NA AUSÊNCIA DO PENSAMENTO INDÍGENA	19
1.3 PARA ALÉM DE UM PROBLEMA INDÍGENA: O ANTIGO E PERSISTENTE CONFLITO FEDERATIVO E REPUBLICANO	21
1.4 AS TRANSNACIONAIS SÃO UM DESAFIO REGULATÓRIO TAMBÉM AO PAÍS DE ORIGEM	25
2. A TRANSNACIONAL VALE E O POVO KRENAK	29
2.1 ANTECEDENTES: OS KRENAK ANTES DA VALE	29
2.2 OS IMPACTOS DO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA VALE SOBRE O POVO KRENAK.....	35
2.2.1 A Estrada de Ferro Vitória-Minas	36
2.2.2 A Usina Hidrelétrica de Aimorés	41
2.2.3 Desastre de Mariana: o Rompimento da Barragem do Fundão	44
2.2.3.1 Os Danos e o que não se pode reparar: a morte do Watu	49
2.3 O QUE HÁ EM COMUM: COMPARATIVO COM O APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA VALE EM OUTRAS TERRAS INDÍGENAS.....	53
3. O REGRAMENTO NORMATIVO SOBRE APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS	58
3.1 A ORDEM INTERNACIONAL INDIGENISTA.....	59
3.2 A ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	67
3.2.1 Formação do texto da Constituição Cidadã de 1988 no capítulo “DOS ÍNDIOS” ...	70
3.2.1.1 O exame das vozes lançadas na Assembleia Constituinte.....	70
3.2.1.2 Apresentação do Anteprojeto na Comissão da Ordem Social.....	85
3.2.1.3 As emendas apresentadas ao longo da Assembleia Constituinte	86
3.2.1.3.1 Do direito indígena à terra: demarcação, posse e usufruto exclusivo	87
3.2.1.3.2 Do Aproveitamento Econômico em terras indígenas	92
3.3 O APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS NO TÍTULO “DA ORDEM ECONÔMICA”	112
3.4 DA EFETIVIDADE NORMATIVA: A SOLUÇÃO ESTÁ EM COMPASSO DE ATRASSO	123

4.	A RESPONSABILIDADE DAS TRANSNACIONAIS FACE AOS DIREITOS INDÍGENAS.....	129
4.1	A MIOPIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO PELA LENTE DOS VALORES CONSTITUCIONAIS	129
4.2	VALORES CONSTITUCIONAIS DO APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS E OS CORRESPONDENTES DEVERES DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS.....	134
4.2.1	A excepcionalidade da exploração.....	134
4.2.2	Preservação material e imaterial da riqueza dos povos indígenas.....	142
4.2.3	Pensamento indígena como elemento decisório	146
4.2.3.1	Consulta livre.....	150
4.2.3.2	Consulta Prévia.....	154
4.2.3.3	Consulta Informada	156
4.3	COSMOVISÃO INDÍGENA E O PROCESSO DECISÓRIO.....	158
	CONCLUSÃO	166
	REFERÊNCIAS.....	171

INTRODUÇÃO

O surgimento de conglomerados corporativos cuja localização transcende as fronteiras nacionais e cujo volume de negócios chega a ultrapassar o PIB de dezenas de países é fenômeno – a que se nomina empresa transnacional – que, embora ainda não apreendido em sua inteireza pelo Direito, repercute sobre as mais diversas esferas sociais, institucionais, políticas e mesmo jurídicas de cada país onde opera.

De fato, as empresas transnacionais configuram força que tem testado o próprio poder estatal, sobre o qual, não raro, estruturam sua atuação: de um lado se valendo das lacunas regulatórias de cada país para amplificação de seus ganhos; e, de outro, pressionando os Estados, através de argumentos de poderio econômico (como promoção do “desenvolvimento nacional” e da “geração de riquezas”) para maximização de seus lucros e influência.

E se o poder estatal se põe em fragilidade, regulatória e institucional, frente às empresas transnacionais, os espaços nos quais elas se estabelecem – mesmo aqueles a que se busca conferir proteção jurídica mais alargada – se tornam extremamente vulneráveis às suas atuações, com significativo impacto sobre direitos humanos elementares.

Atenta ao quadro, as Nações Unidas têm ensaiado iniciativas, nas últimas décadas, para o estabelecimento de parâmetros, em ordem global, de responsabilização das empresas transnacionais por violações aos direitos humanos. Desde seu ato pioneiro, o Código de Conduta das Nações Unidas sobre as TNCs, até a criação do Quadro Referencial “Proteger, Respeitar e Remediar” (NAÇÕES UNIDAS, 2008) e dos Princípios Orientadores (NAÇÕES UNIDAS, 2011), teve-se um longo percurso, marcado pela resistência do corpo empresarial e da dificuldade na construção de mecanismos efetivamente protetivos dos direitos humanos.

Assim, embora as normatizações da ONU sobre o tema ainda estejam muito distantes de tornar concreta uma agenda global de regulação das empresas transnacionais, elas já são um reflexo da percepção internacional de que há, por tais companhias, inegável influência sobre os governos dos Estados e indiscutível impacto sobre as populações locais, especialmente as mais vulneráveis.

E dentre essas se encontram as populações indígenas, cuja suscetibilidade face à exploração comercial é, há muito tempo, estabelecida.

Com efeito, do ponto de vista histórico, nada foi tão determinante a toda sorte de mazelas que atingiu – e segue atingindo – as comunidades indígenas do que os diversos interesses econômicos que sempre permearam suas terras.

É notório que o avanço da população não indígena em terras ocupadas por povos originários ocorreu por meio de expansão populacional em territórios que se apresentaram passíveis de exploração econômica, ou seja, a partir do momento em que tais terras se mostravam interessantes à exploração, consoante os surtos de expansão econômica do país.

Segundo Ribeiro (2017), após indicar a farta legislação que se sucedeu ao longo dos tempos em defesa da garantia de terras aos indígenas ou, como ele aponta, “após quatro séculos de uma falaz proteção possessória”, os indígenas:

havia sido despojados de quase todas as terras que tivessem qualquer valor. Viviam acoitados nos sertões mais ermos e ali mesmo tinham de defender-se, à viva força, contra as ondas de invasores que procuravam desalojá-los, cada vez que suas terras começavam a despertar cobiça por se tornarem viáveis a qualquer tipo de exploração econômica (RIBEIRO, 2017, p. 174).

Para o autor, então, para além das garantias da lei, é o desinteresse econômico que assegura ao indígena a posse do espaço em que vive, pois cada descoberta de qualquer elemento suscetível de exploração (a exemplo de seringal, minérios, essências florestais ou manchas apropriadas para certas culturas) tem-se a condenação dos indígenas, “que são pressionados a desocupá-las ou nelas morrem chacinados”. Cita Ribeiro o exemplo das fazendas de criação e as zonas de exploração agrícola e extrativista, aduzindo que o processo natural de expansão da sociedade brasileira tem sido esse e que, mesmo no século XX, estaria em muitas áreas por crescer à custa dos territórios tribais (RIBEIRO, 2017, p. 174).

A mesma advertência fizera Rondon, ao destacar, durante Conferência sobre trabalhos da Expedição Roosevelt e da Comissão Telegraphica, o *modus operandi* adotado para a apropriação das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas:

[...] sertões onde nunca pisou homem civilizado já figuram nos registros públicos como pertencentes ao cidadão A ou B, mais tarde ou mais cedo, conforme lhes soprar o vento dos interesses pessoais, esses proprietários – cara de um soboles – expelirão dali os índios que, por uma inversão monstruosa dos fatos, da razão e da moral, serão então considerados e tratados como se fossem eles os intrusos salteadores e ladrões (RONDON, 1916, p. 45).

A vulnerabilidade, todavia, não é apenas objeto de estudo histórico. É movimento permanente, em que se mudam os atores exploratórios conforme os interesses comerciais envolvidos, mas remanescem as fragilidades protetivas dos indígenas em qualquer contexto, inclusive em seu mais elementar direito: o direito à posse e usufruto de suas terras.

Note-se que, no âmbito do direito brasileiro, trata-se de direito consagrado pela Constituição Federal de 1988 aos indígenas: o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes sobre as terras tradicionalmente ocupadas (art. 231, §2º). A mesma Constituição, todavia, deixou aberta a possibilidade (sob condicionantes e na forma da lei) do

“aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas” (art. 231, §3º), proibindo, ademais, o incentivo ao garimpo na forma de cooperativa (art. 231, §7º).

Como se nota, no afã de afastar a exploração desordenada dos territórios indígenas, a CF/88 estabeleceu sobre eles a proibição ao incentivo à atividade de garimpo em modelo pulverizado, mas possibilitou, presente legislação, a realização da pesquisa e da lavra das riquezas minerais em terras indígenas, condicionando-as à autorização do Congresso Nacional, após oitiva das comunidades afetadas, às quais seria assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

A exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas pressupõe, portanto, dadas as limitações estabelecidas pelo texto constitucional, organização econômica dotada de maior complexidade, o que, naturalmente, promove identificação da atividade com a atuação empresária, sobretudo na configuração das empresas transnacionais.

Não obstante a ausência de legislação reguladora de tal aproveitamento econômico, as atividades das transnacionais, mesmo quando não exercidas diretamente sobre territórios objeto de ocupação indígena, podem impactar em tais espaços quando são implementadas em áreas a eles adjacentes, uma vez que a atuação exploratória não repercute de modo isolado no ambiente, mas conjuntural.

Desde quando, portanto, empreendimentos cortam terras indígenas (a exemplo de construção de estradas, hidrelétricas ou linhas férreas) até quando desastres provocados por falhas na exploração são cometidos, tem-se inevitável impacto sobre os direitos dos povos originários.

Assim, embora a Constituição Federal aborde o aproveitamento econômico em terras indígenas como dependente de legislação (e essa legislação não tenha sido editada), a atividade de transnacionais segue impactando terras indígenas, sob linha conflitiva (e bastante tênue) com o direito ao usufruto exclusivo dos povos originários, a qual frequentemente se rompe, a exigir a constante vigilância, para a preservação dos valores constitucionais em jogo, sobretudo em ambiente no qual as relações dos povos indígenas com as transnacionais já não é uma escolha possível.

De fato, o território brasileiro é tão farto em riquezas naturais como dependente de *comodities* para movimentação da economia do país. E parcela significativa dessas riquezas se encontra em terras indígenas ou em seu círculo de inferência.

Nesse contexto, quais as garantias de preservação dos direitos indígenas face ao avanço da exploração por transnacionais?

O intuito central dessa pesquisa consiste em precisar os limites ao aproveitamento econômico de transnacionais face aos direitos indígenas, tendo em conta a sutil fronteira entre a restrita abertura constitucional à exploração em terras indígenas e a preservação do modo de existir dos povos originários, a fim de identificar que deveres emergem dessa relação às transnacionais.

Dadas as diversas atuações de empresas transnacionais no campo econômico, cada qual com singularidades que requerem exame próprio, e tendo em conta de outro lado, a diversidade de cada povo indígena afetado por essas atividades, este trabalho parte do recorte econômico do setor minerário, utilizando como referencial a atuação da Vale na região de ocupação do povo Krenak, examinando os impactos da atividade exploratória mineradora sobre esse povo indígena.

A escolha desse caso de estudo se dá por três razões. A primeira, porque embora a Vale atue em muitos espaços do território nacional, com impacto sobre diversas comunidades indígenas, sua origem foi na região do Vale do Rio Doce (ou Rio Watu, na linguagem do povo Krenak), de modo que sua história nasce nas imediações do território desse povo, afetando-o desde seu nascedouro. A segunda é que o impacto de sua atuação junto aos Krenak vai dos efeitos causados pelo aproveitamento econômico na terra indígena até as sequelas pelo ponto de estrangulamento exploratório, representado por desastre ambiental sem precedentes no cenário brasileiro: o rompimento da barragem de rejeitos de Mariana-MG, que atingiu fortemente o Rio Doce (ou Rio Watu), base da sustentação da vida e da espiritualidade do povo Krenak. E, por fim, a terceira razão é que a Vale, de um lado, e o povo Krenak, de outro, são dois exemplos claros da distinta lógica que permeia suas existências: a produção de riqueza e distribuição de lucros, para as transnacionais; e a conexão à terra e preservação do modo tradicional de vida, para os povos indígenas.

Espera-se, assim, tendo por base as distintas ordens lógico-existenciais, identificar os direitos indígenas que emergem ao longo da atuação exploratória: a regular e a que se perfaz na ocorrência de desastres.

O desafio que a tanto se põe é superar a dualidade de comandos, que coloca frente a frente os direitos indígenas de autodeterminação (inclusive sob o aspecto econômico do modo de vida indígena) e a força pouco domável dos interesses comerciais das transnacionais (representada em empreendimentos caracterizados, não raro, como “de interesse nacional”), para encontrar o campo prático de harmonização dos preceitos constitucionais que resguardam tão distintas pretensões.

O estudo, portanto, é indutivo. Examina-se – a partir do caso concreto envolvendo o aproveitamento de recursos minerais pela Vale em terras do povo Krenak – os níveis de deveres a serem observados no estabelecimento da relação entre transnacionais e comunidades indígenas, à luz da legislação nacional e internacional.

Para bem desenvolver o tema, utiliza-se a técnica da pesquisa bibliográfica, abordando diversos autores que pensaram o processo da exploração econômica em terras indígenas, e a análise documental, a partir de arquivos, contemporâneos ou retrospectivos, cientificamente autênticos sob fontes como tabelas estatísticas, pareceres, dossiês, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, depoimentos, certidões e documentos informativos arquivados em repartições públicas.

A pesquisa se divide em quatro capítulos.

No primeiro, apresentam-se os pressupostos desse estudo, que aclaram as bases do desenho da pesquisa e sua metodologia.

Após, no segundo capítulo, se estuda a relação histórica entre a exploração minerária da Vale e o povo Krenak, nas suas diferentes etapas e frentes, considerando suas distintas cosmovisões. Compara-se o caso em estudo com outras atuações da Vale com incidência em terras indígenas, para extrair os efeitos padrões da atividade econômica da transnacional sobre os povos originários e seus *standards* de resposta aos impactos constatados.

Na sequência, ao terceiro capítulo, se examinam as normatizações, em âmbito internacional e constitucional, que versam direitos indígenas frente ao aproveitamento econômico de suas terras e a conformação das transnacionais nesse aproveitamento; apreciando, sob exame histórico, quais as aspirações que motivaram a comunidade internacional e o Poder Constituinte, respectivamente, na formulação de tais regramentos.

Por fim, propõe-se responder, no quarto capítulo, ao questionamento central, localizando as fronteiras ao aproveitamento econômico de transnacionais em terras indígenas, sob delineamento apto a precisar que direitos – expressos e implícitos – emergem dessa relação, aos povos originários, indicando, no mesmo passo, os deveres que competem àqueles conglomerados, para que sua atuação não desborde dos limites constitucionais e internacionais admitidos a essa espécie de exploração.

1. PRESSUPOSTOS DO ESTUDO

O presente estudo parte de quatro pressupostos fundamentais sem os quais não atingiria seus objetivos.

O primeiro, o de que é ineficaz qualquer esforço por apontar responsabilidades no processo exploratório sobre terras indígenas sem apreciar o direito possessório sobre as terras de tradicional ocupação, por serem estas o feixe de onde emanam todos os direitos indígenas. Sendo assim, neste trabalho se fará necessário adentrar, em paralelo ao objetivo central da pesquisa, no exame do regramento normativo-possessório das terras dos povos originários.

O segundo, o de que, sob a égide da Constituição Federal de 1988 e considerado o grave quadro de violências e instabilidades que cercam as comunidades indígenas, é inadmissível estudo sobre direitos dos povos originários sem a presença de seus pensamentos, que neste trabalho segue representado em palavras de representantes dos indígenas e em posicionamentos de autores indígenas, em busca dos quais se dedicou boa parte do tempo de pesquisa.

O terceiro pressuposto parte da constatação de que, como espectro da intensa litigiosidade do tema atinente aos direitos indígenas, estabeleceu-se conflito entre os Poderes da República, na definição dos limites de suas respectivas atribuições na matéria indígena, assim como entre os entes federativos, no entendimento quanto à solução da celeuma (sobretudo quando, direta ou indiretamente, a questão tem impacto na ordem econômica).

Esse quadro de instabilidade jurídica e política enfraquece severamente o país diante da força – por si só grandiosa – das empresas transnacionais. Para superação do secular problema é essencial, em um estado democrático, reavivar o equacionamento estabelecido pelo Poder Constituinte Originário, pelo que se busca resgatar, neste estudo, o intuito mais primário dos comandos normativos cuja aplicação tem desafiado décadas desde a promulgação do texto constitucional.

O quarto pressuposto, por fim, consiste no entendimento de que a empresa transnacional é desafio regulatório a quaisquer dos polos estatais de sua atuação: ao país de origem e ao de seu destino.

Com efeito, é comum se deparar com estudos que abordam o problema da regulação do país hospedeiro frente às transnacionais, dado que os estados – sobretudo os considerados “em desenvolvimento” – sentem-se direcionados a atrair investimento estrangeiro para geração de riqueza e, para tanto, frequentemente diminuem seus *standards* regulatórios nas relações com as empresas transnacionais.

Neste trabalho, opta-se por avançar no exame dos problemas regulatórios enfrentados pelo estado de origem da transnacional, dado que sobre ele também incide essa dificuldade, uma vez que seu interesse no impulsionamento (internacional, mas também interno) da atividade das empresas transnacionais, não raro, compromete a precisa incidência do ordenamento nacional – sobretudo quanto às regras protetivas de direitos humanos – na implantação de projetos empresariais das TNCs e nas consequências dos desastres socioambientais que eventualmente provoquem com sua atuação.

Cumpre discorrer, de modo mais detido, sobre cada um desses pressupostos.

1.1 TERRA: O ELEMENTO CENTRAL DOS DIREITOS INDÍGENAS

Quando os povos indígenas lutam pela demarcação do seu território, na verdade eles estão lutando pelo direito de existir, não de sobreviver. Porque para sobreviver basta um pedacinho de terra. O indígena vê a terra como um conjunto. O que seria para as pessoas ter muita terra, é dar sentido para o estar no mundo. Terra para a gente é parte da gente. O indígena olha para a terra não como um objeto a ser negociado, mas algo que faz parte de si. Faz parte da sua própria existência (MUNDURUKU; VILLELA; LOBATO, 2018).

A terra é elemento central dos direitos indígenas, sem a qual nenhum outro direito (inclusive os exercidos frente às pretensões exploratórias de seus territórios) é passível de proteção. Em publicação da Revista de Informação Legislativa do Senado, de janeiro de 1987 (às vésperas, portanto, da formação da Assembleia Constituinte), Lima (1987, p. 16) abordou a importância da terra para a ordem econômica tribal, indicando ser ela “vital para o indígena”. E em citação a Lèvi-Strauss, asseverou não se tratar de “qualquer pedaço de terra, mas sim aquela área ecológica familiar, cuja fauna e flora não lhe guardam segredos, onde são conhecidos os caminhos que levam aos recursos naturais e as condições climáticas que norteiam sua vida econômica” (LIMA, 1987).

Ilustrando a distinção entre o conceito de terra para os indígenas e o adotado pelo espaço envolvente, Banilwa (2015, p.128) aponta:

A terra é o espaço geográfico que compõe o território, ao passo que este é entendido como um espaço do cosmos, mais abrangente e completo. Para os indígenas, o território compreende a própria natureza dos seres naturais e sobrenaturais, onde o rio e a montanha apresentam seus significados e importâncias cosmológicas (BANILWA, 2015, p. 128).

Esclarece, assim, o autor que sob o conceito de etnoterritório se retoma a importância simbólica e prática de noção de território indígena, em superação à compreensão de terra indígena como mera categoria jurídica estabelecida com o fim único de delimitar o campo de tutela estatal. E conclui:

Mesmo o fato de muitos povos indígenas não viverem mais em seus territórios ancestrais por terem sido expulsos e deslocados ao longo da história de colonização, não diminui a importância do território no imaginário e na vida diária desses povos, razão pela qual o direito à terra continua sendo a principal reivindicação (BANIWA, 2015, p. 128).

Para Lima (1987, p. 16), a ausência da conclusão do processo de demarcação das terras indígenas (sob o ineficaz comando do Estatuto do Indígena, que estabelecera 1978 como termo *ad quem* para essa demarcação) é a razão do prosseguimento dos conflitos entre os indígenas e os brancos.

É nesse sentido que “a principal demanda da vida indígena, a terra, é apresentada como condição fundamental para a continuidade da vida e da saúde, a reprodução social, sua autodeterminação e seu etnodesenvolvimento” (SILVA, 2018).

Por isso, reassumir e recriar as tradições indígenas é processo que não dispensa, ao contrário requer, a utilização da terra. Em documento intitulado “Brasil Indígena” (BRASIL, MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS, 2021) (elaboração conjunta entre o IBGE e a FUNAI), destacou-se “o importante papel desempenhado pelas Terras Indígenas no tocante às possibilidades de permanência das características socioculturais e estilos de vida dos indígenas”. Destacou-se, ainda, que o percentual de indígenas que falava a língua indígena no domicílio aumenta de 37,4% para 57,3% quando considerados somente aqueles que viviam dentro das Terras Indígenas, assim como, sob as mesmas condições, aumenta de 17,5% para 28,8% o percentual daqueles que não falavam o português.

A par da relevância da terra para a permanência das características socioculturais e para o desenvolvimento da espiritualidade da comunidade, o modo de organização indígena também comporta aproveitamento econômico das terras, sob modelo, contudo, significativamente diverso do adotado pela população envolvente, dado que o indígena à terra se associa em relação de unidade, em conexão absolutamente distinta, portanto, da relação de poder que, nos moldes civilistas, se estabelece sobre a coisa.

O conceito de terra para os indígenas é caracterizado, assim – como já salientado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Pet 3388 e reafirmado no julgamento do RE 1017365/SC –, por uma heterodoxia que desautoriza, nos problemas envolvidos na consecução dos direitos que dela dependem, a apresentação de solução ortodoxa.

Nesse sentido:

Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Donde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de parilha

com a regra de que todas essas terras "são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis" (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara inteligência de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA (STF, trecho da ementa da Pet 3388).

Por partir desse pressuposto, neste estudo se buscará a inteligência dos dispositivos constitucionais atinentes ao regramento de posse indígena, com consideração a sua heterodoxia, sem o que se restringiria a compreensão do alcance dessas normas e dos limites à interferência exploratória sobre terras indígenas.

1.2 NÃO HÁ DEBATE NA AUSÊNCIA DO PENSAMENTO INDÍGENA

(...) cabe lembrar o episódio de um cacique xavante, Mário Juruna, que pretendia sair do Brasil e foi impedido pelas autoridades brasileiras.

Em 1980, realizou-se em Roterdão, na Holanda, um fórum internacional para debater o problema do índio. Foram convidados indígenas de todas as partes do mundo, inclusive do Brasil. Um dos caciques escolhido pelas tribos do Brasil, de nome Mário Juruna, teve a sua participação negada pela FUNAI, negativa essa endossada pelo Ministro do Interior. Celeuma estabelecida e sem perspectiva de solução favorável, resolveram um advogado do Rio Grande do Sul e outro do Rio de Janeiro apelar para o Judiciário. Ambos se dirigiram ao Tribunal Federal de Recursos; o gaúcho através de mandado de segurança interposto por telegrama; o carioca através de habeas corpus, por petição. Foi conhecido e processado o habeas corpus. Foi, sem dúvida alguma, o maior julgamento da história do Tribunal Federal de Recursos, até a presente data. O Tribunal Bertrand Russel reservou um lugar de honra para o cacique xavante, lugar esse que permaneceu vazio enquanto durou a refrega judicial. Por fim, o tribunal brasileiro concedeu a ordem e o cacique voou para a Holanda, para ocupar o seu lugar no Tribunal Russel (LIMA, 1987, p. 13).

Segundo documento da UNESCO intitulado “O Índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje”, estimativas demográficas indicariam que “por volta de 1500, quando da chegada de Pedro Álvares Cabral à terra hoje conhecida como Brasil, essa região era habitada pelo menos por 5 milhões de índios” (LUCIANO, 2006, p. 27). O número, expressivo por si só, quando comparado com o identificado pelo Censo do IBGE de 2020 (em que se contabilizaram apenas 1.693.535 indígenas, ou 0,83% da população, que se declara ou se considera indígenas) torna-se sobremaneira significativo para evidenciar a dizimação da população indígena no Brasil ao longo de sua história.

Nada obstante tão grave quadro de violência, não é incomum que os indígenas sigam à margem dos processos decisórios nas questões mais cruciais à sua sobrevivência e destino.

De uma total invisibilidade que lhe era atribuída ao tempo do Brasil Colônia à condição de relativamente incapaz pelo Código Civil de 1916 e de tutelado com a criação do Sistema de Proteção Indígena – SPI, o indígena seguiu sendo minimizado em sua capacidade de definir o

seu destino, o que só contribuiu para a difusão de preconceitos e incompreensões que, se do ponto de vista moral são odiosas, para efeito de estudo científico são inaceitáveis.

É sabido que, com o advento da CF/88, abandonou-se a visão integracionista (do indígena como parte de sociedade fadada à extinção, devendo ser integrado à sociedade brasileira, que se acreditava culturalmente superior) para se consagrar a diversidade cultural como valor constitucional, o respeito ao modo de vida indígena e a promoção dos meios a seu desimpedido desenvolvimento.

Aos indígenas, sem prejuízo do papel do Ministério Público como fiscal da lei nos processos de seus interesses, foi assegurado o direito de, por si, por suas comunidades ou por suas organizações, “ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses”, conforme previsão do art. 232, da CF/88.

Todavia, mesmo em face da expressa consagração do direito à postulação, ainda era comum, décadas após a promulgação do texto constitucional, localizar processos judiciais com inadmissão do ingresso das comunidades afetadas em debates que atingem diretamente seus direitos mais elementares. A exemplo, na demanda de reintegração de posse no bojo da qual se interpôs o Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1017364/SC, ajuizada contra ocupação da comunidade Xokleng sobre reserva ambiental inserida em território demarcado pela FUNAI, só se deu o ingresso da comunidade indígena na ação judicial após decisão do Relator do apelo extremo no Supremo Tribunal, Min. Edson Fachin, que reconheceu a condição de litisconsorte aos Xokleng. E ao firmar a tese de julgamento o Supremo Tribunal fez constar:

Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

Esse apartamento dos indígenas do debate de seu próprio rumo, sobretudo em temas que lhes são tão caros, muitos dos quais decisivos à própria existência dos povos, é herança de uma estrutura de poder baseada na superioridade de um povo sobre outro e se apresenta mesmo no ambiente acadêmico. Cusicanqui (2018, p. 186), na obra “*Un mundo ch’ixi es posible?*” assevera que nos espaços acadêmicos e nas produções estéticas e literárias, muitos indivíduos e coletividades, a exemplo dos indígenas, têm sido postos em posição de marginalidade, que não seria tão grave “*si no fuera porque instituye una jerarquia, a mí juicio indebida y ilegítima, amparada tan sólo por su soporte en el poder*” (CUSICANQUI, 2018, p. 186).

Essa também é a percepção de Cook-Lynn, autor de *The Radical Conscience in Native American Studies*, para quem o maior corpo de narrativas aceitáveis sobre a história indígena

ainda está nas mãos dos não nativos, que, assim, “imaginam para nós o que nossas histórias significam” (COOK-LYNN, 1991, p. 9).

A segregação da visão indígena é, todavia, fator de empobrecimento dos estudos acadêmicos e dos âmbitos jurídicos de decisão.

É inconcebível, sob as luzes do novo texto constitucional, que qualquer exame dos direitos indígenas (acadêmico ou jurídico) se realize sob o equívoco de reificar as comunidades indígenas, tornando-as meros objetos de estudo, sem abordagem de suas próprias concepções acerca do problema.

A neutralidade acadêmica não inviabiliza, antes requer, exame dos distintos enfoques do tema de estudo, sendo certo que a desconsideração da cosmovisão indígena em matérias que aos indígenas afeta configuraria resquício de um sistema de estudo colonialista e opositivo à própria pluralidade que restou consagrada no texto constitucional brasileiro vigente.

Por isso, o presente trabalho foi produzido com o cuidado de apresentar compreensões dos indígenas acerca dos novos processos exploratórios que os atingem (ora pela fala de suas comunidades, ora pela citação de autores indígenas, ora, ainda, pela apreensão de suas visões de mundo), na busca por um entendimento que reflita, em alguma medida, o resultado de um exame dialógico.

1.3 PARA ALÉM DE UM PROBLEMA INDÍGENA: O ANTIGO E PERSISTENTE CONFLITO FEDERATIVO E REPUBLICANO

O tema “direitos indígenas” foi apontado pelo Conselho Nacional de Justiça dentre os assuntos de Direitos Humanos mais recorrentes em ações judiciais no ano de 2021, constando em 279 processos (CNJ, 2022. *online*).

O número que, por si só, representa um indicativo da instabilidade jurídica no tema, tem apresentado, ainda, notórios impactos sobre a ordem política brasileira, sendo possível observar, como espectro da intensa litigiosidade do tema, forte conflito entre os Poderes da República, na definição dos limites de suas respectivas atribuições na matéria indígena.

Com efeito, não raro se debatem os Poderes Executivo e Legislativo federais pela posição de centralidade na definição das questões indígenas, sobretudo aquelas que, direta ou indiretamente, impactam na ordem econômica do país.

Note-se a exemplo, no ano de 2012, os projetos de decreto legislativo PDC 712 e 713, que visaram sustar Portaria do Ministério da Justiça que declarava de posse permanente do grupo indígena Guarani Chiripá e Mbyá a Terra Indígena Mato Preto, no Estado do Rio Grande

do Sul. Trata-se de área localizada na divisa dos municípios de Getúlio Vargas e Erebango, na antiga Floresta Mato Preto, onde foram assentados colonos plantadores de soja pelo estado.

Pretensões semelhantes, relativas a outras Portarias de demarcação de terras indígenas, foram materializadas em diversos projetos de decreto legislativo. Vide: PDC 348/2016¹, o PDC 350/2016², PDC 354/2016³, PDC 419/2016⁴, PDC 713 e 716/2017⁵, PDC 717 e 726/2017⁶.

O oposto também ocorreu: o Poder Legislativo buscou suspender Portaria de Ministro da Justiça que anulava demarcação já realizada em portaria antecedente. São disso exemplos os PDC 737⁷ e seus apensos 743 e 764/2017⁸.

E não apenas portarias do Ministro da Justiça, mas também parecer da Advocacia-Geral da União sobre o tema foi objeto de Projeto de Decreto Legislativo (qual seja o PDC 758/2017⁹) e mesmo Decretos presidenciais de homologação de terras indígenas também o foram (através dos PDC 972/2018 e PDC 1093/2018¹⁰ e PDL 71/2019¹¹).

De modo mais recente, em projeto de lei de conversão da MP 1154/23, a qual visou estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, foi retirada, por força de emenda do Relator, a atribuição do Ministério dos Povos Indígenas para

¹ Susta o "Decreto de 29 de abril de 2016, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Piaçaguera, localizada no Município de Peruíbe, Estado de São Paulo.

² Susta o "Decreto de 29 de abril de 2016, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Pequizal do Naruvôtu, localizada nos Municípios de Canarana e Gaúcha do Norte, Estado do Mato Grosso.

³ Susta o "Decreto de 04 de abril de 2016, que Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Cachoeira Seca, localizada nos Municípios de Altamira, Placas e Uruará, Estado do Pará.

⁴ Susta a Portaria n.º 566, de 11 de maio de 2016, do Ministério da Justiça, que declara de posse permanente do grupo indígena Avá-Canoeiro do Araguaia a Terra Indígena TAEGO ÁWA, localizada no estado de Tocantins.

⁵ Susta a Portaria n.º 541, de 6 de junho de 2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

⁶ Susta a Portaria n.º 546, de 12 de junho de 2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

⁷ Susta a portaria n.º 683, de 15 de agosto de 2017 do Ministério da Justiça que tornou nula a portaria n.º 581, de 29 de maio de 2015 que demarca a Reserva indígena Jaraguá no estado de São Paulo.

⁸ Suspende os efeitos da Portaria n.º 683, de 15 de agosto de 2017, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, que torna nula a Portaria n.º 581, de 29 de maio de 2015.

⁹ Susta o Parecer n.º GMF-05, que aprovou o Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU, de 20 de julho de 2017, Processo: 00400.002203/2016-01, que determina que as "salvaguardas institucionais às terras indígenas", nos termos definidos pelo Supremo Tribunal Federal na PET 3.388/RR devem ser observadas por toda Administração Pública direta e indireta.

¹⁰ sustação/revogação parcial do Decreto presidencial n.º 275, de 29 de outubro de 1991, que homologou a demarcação da Área Indígena Uru-Eu-Wau-Wau, no Estado de Rondônia, para excluir área abrangida pelo Projeto de Assentamento Nova Floresta, município de Governador Jorge Teixeira, oriunda de área sobreposta em virtude de prévia desapropriação para fins de reforma agrária devidamente autorizada pelo INCRA. Semelhante ao que se deu com o PLD 71/2019, que pretende a sustação dos efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

¹¹ Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

o processo demarcatório de terras, a qual foi, então, redefinida, pelo Poder Legislativo, como atribuição do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

E a disputa pela primazia na deliberação do tema atinge também o Poder Judiciário. A exemplo, basta observar que, a cada anúncio, pelo Supremo Tribunal Federal, de retomada de julgamento em matéria indígena sobre aspecto que impacta pretensões econômicas, o Congresso Nacional impulsiona projetos de lei que desafiam a conclusão a ser adotada pela Suprema Corte. Foi o que se deu com o Projeto de Lei nº 490/2007, que versava, entre muitos de seus dispositivos, acerca da temática posta a julgamento nos autos do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1017365/SC.

Com projetos outros a ele apensados¹² o PL 490/2007 restou aprovado pela Câmara dos Deputados, em 30/5/23, às vésperas do reinício do julgamento do RE nº 1017365/SC, marcado para 7/6/23, firmando seu texto, dentre outras disposições, a que se encontrava no cerne do debate perante o Supremo Tribunal: o marco temporal ao direito indígena de posse e usufruto de suas terras.

O projeto passou a tramitar no Senado Federal sob o nº 2903/2023. O Supremo Tribunal Federal retomou o julgamento e pautou o feito por seguidas sessões até sua efetiva conclusão, em 27/9/23, ocasião em que fixou a tese pela inexistência de marco temporal no texto constitucional, mesma data na qual o Senado aprovou em Plenário o texto em sentido contrário ao que decidido pela Suprema Corte. Submetido ao exame do Presidente da República, o projeto de lei foi objeto de diversos vetos, entre eles os dispositivos que confrontavam a posição da Suprema Corte no RE nº 101.7365. No exame dos vetos presidenciais, o Congresso Nacional manteve apenas 6 dos 47 vetos. Dentre os 41 vetos que foram derrubados, esteve a tese do marco temporal, que, assim, permaneceu no texto legal, apesar da decisão da Suprema Corte.

Não bastasse, o conflito é, ademais, interfederativo. Claro exemplo é a ACO nº 1.100, distribuída por prevenção ao RE nº 1017365/SC. Trata-se de demanda judicial na qual proprietários de terras abarcadas pela Portaria 1.128/2003 do Ministro da Justiça (que determinou a demarcação da Reserva Indígena de Ibirama La Klanõ), pretendem a sua anulação. Esse feito fora recebido como ação cível originária na Suprema Corte ante a presença de conflito federativo entre União e Estado de Santa Catarina, o qual se posicionara favoravelmente à pretensão dos demandantes (para os quais, em momentos pretéritos, concedeu titulação das terras), em oposição, portanto, ao ente federal, que defende a manutenção da sua portaria demarcatória.

¹² Projetos de lei de números: 1.218/2007, 1.606/2015, 3.700/2020, 2.302/2007, 2.311/2007, 3.896/2012, 1.003/2015; 5.386/2020, 5.993/2009; 2.479/2011; 6.818/2013, 1.218/2015, 1.216/2015.

A ausência do adequado equilíbrio de forças na aplicação dos valores constitucionais tem se constituído, então, um problema federativo (pela comum desavença entre União e estados no trato da questão) e mesmo republicano (com dissenso entre Poderes da República quanto ao caminho resolutório em temática indígena).

Como aponta Bercovicci (2004), em ensinamento em tudo aplicável ao exame deste estudo, “O direito constitucional e a interpretação constitucional são fruto de uma ação coordenada entre os poderes políticos e o judiciário”.

Sob essa concepção é que se pressupõe no presente estudo que, sem um pacto sério e resolutivo no enfrentamento dos temas eminentemente constitucionais, por parte dos entes políticos e de seus respectivos Poderes, tem-se enfraquecimento severo do país diante da força – por si só grandiosa – das empresas transnacionais.

As constantes paralisações de obras por descumprimento das balizas mínimas de proteção às comunidades indígenas e a precária responsabilização dos conglomerados por danos causados às comunidades indígenas face a desastres na implementação dos empreendimentos são exemplos disso.

Essa espécie de conflito, nefasta para a República, exige dos entes e de seus Poderes um compromisso pela restauração das pretensões normativas do Poder Constituinte e pela busca de equacionamento que consagre o interesse da nação em detrimento da persecução individual de interesses.

Enquanto se fizerem presentes antigas concepções refratárias à visão global do problema, o suceder dos fatos será repetição de acontecimentos já conhecidos e prejudiciais a todos os polos do conflito: a precarização da vida indígena e as notórias incertezas jurídicas que cercam os empreendimentos em terras indígenas ou em seus arredores.

Neste trabalho busca-se, como ponto de partida, reavivar o equacionamento dos distintos valores pelo Poder Constituinte Originário no exame do tema, a fim de rememorar o compromisso assumido pelos entes e seus respectivos Poderes com a promulgação da Constituição Federal vigente, pois, em um estado democrático, a superação de conflito com magnitude tal que atinge as estruturas da própria República guarda solução na adoção de posição firme e fidedigna à Carta constitucional.

1.4 AS TRANSNACIONAIS SÃO UM DESAFIO REGULATÓRIO TAMBÉM AO PAÍS DE ORIGEM

Empresa transnacional (TNC), na definição de Wilkins, é “qualquer empresa que possui sede em um país e opera em, pelo menos, um país estrangeiro” (WILKINS, 1992, p. 23-62). Já para o Instituto de Direito Internacional (IDI), empresas transnacionais são as constituídas por um centro de decisão aportado num dado Estado e por centros de atividades (que podem ou não ter personalidade jurídica própria), localizados num ou em vários outros Estados (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 399). Barza e Guimarães destacam, em acréscimo, que há ainda uma descrição empírica para a empresa transnacional: aquela que busca otimizar seus lucros por meio de operações com ou ao exterior, e que se encontra submetida a influências e interesses nacionais diversos, o que lhes permite beneficiar-se ao máximo da divisão do mundo em Estados soberanos (BARZA e GUIMARÃES, p. 52).

De tais definições se extraem os elementos básicos da caracterização das TNCs: atuam em mais de um estado (embora sempre aportada, quanto ao comando, em um deles – o chamado país de origem); funcionam sob distintos centros de atividades, que se localizam em outros países (nominados “países de destino”), que lhes permitam a otimização dos seus lucros, dado que são tais países selecionados precisamente pelo atrativo que oferecem – normalmente de cunho regulatório – frente aos demais.

É, portanto, da essência de tais empresas ultrapassar as fronteiras nacionais e os sistemas jurídicos estatais em busca do espaço que melhor aproveitamento econômico possa lhes conferir. Sob tais perspectivas evidencia-se a fluidez das empresas transnacionais e, por consequência, a fragilidade regulatória pelos entes nacionais hospedeiros, que, no desejo de retê-las, busca oferecer-lhes arranjo atrativo diferenciado.

O fenômeno da empresa transnacional, todavia, precisa ser apreciado também sob enfoque do seu país de origem.

De um lado porque o país de origem enfrenta, embora sob perspectiva diversa da observada nos países hospedeiros, relevantes desafios com as transnacionais que nele possuem sua sede; de outro lado, porque há forte relação entre o modelo regulatório do país de origem e o modelo de atuação que será utilizado pelas transnacionais nos países hospedeiros.

Começamos examinando os desafios. É do interesse dos países de origem fomentar a internacionalização das empresas nacionais e o ganho de mercado por elas, sobretudo as que já possuem filiais ou sociedades em outros países, constituindo possível viés regulatório a dependência econômica que desse processo pode surgir.

Observe-se, no Brasil, o fomento fornecido pelo BNDES. Em estudo realizado por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), destacou-se o papel do BNDES desde sua fundação (em 1952) no apoio ao crescimento e ao fortalecimento de setores e empresas nacionais. Entre outros aspectos, para elevação da capacidade de inovação do país, busca-se, induzir, muito além da dimensão estritamente tecnológica:

a conquista de novos mercados, a internacionalização de empresas em busca do domínio de cadeias produtivas globais, e a incorporação e o desenvolvimento de funções corporativas mais nobres, como o P&D, o marketing, a logística e as estratégias financeiras.

Sob essa perspectiva, o BNDES apoiou – e o referido estudo aprecia os casos – empresas líderes de seus respectivos setores, a exemplo da JBS, não apenas na sua diversificação produtiva, como também na via da diversificação geográfica, com unidades produtivas no Mercosul, EUA e Oceania.

Ao impulsionar, como estratégia para o desenvolvimento do país, o fortalecimento internacional da empresa que se caracteriza, em visão macro, como transnacional, o estado de origem estabelece com esta uma relação de simbiose para consecução de seus objetivos econômicos. De tal modo que a internacionalização de empresas, que na perspectiva da transnacional, é motivada pelo aumento de vantagens competitivas e pela busca de mais e maiores oportunidades de lucro e crescimento (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010), também encontra o mesmo impulso na perspectiva do estado de origem.

E é essa relação de simbiose para consecução das metas da TNC e do país de origem, com incentivo à expansão produtiva, inclusive no mercado interno, que torna o estado suscetível de falhas regulatórias, a exemplo das que ocorrem na autorização para realização de megaempreendimentos, os quais, não obstante seus grandes impactos socioambientais, são muitas vezes acelerados e realizados sem as apreciações técnicas oportunas ou conforme exigiriam os rigores da legislação.

Assim, oportuna a advertência de Barza e Guimarães, para os quais “em um quadro de cooperação e conflito, as empresas são necessárias para a geração de riqueza em um país, mas também necessitam do Estado para acessar as infraestruturas de apoio, institucionais e físicas, importantes para suas metas comerciais”. E referenciando a Dicken (2010), concluem que se pode afirmar que o quadro de poder e benefício entre estados, com seus povos, e as empresas transnacionais é, a priori, variável e imprevisível (OLIVEIRA FILHO; REIS; BARBOSA, 2021). E a isso deve-se ter especial atenção no que respeita à relação entre transnacional e seu estado de origem, muito mais suscetível a essa espécie de distorção regulatória.

Saliente-se que há um modo de agir das empresas transnacionais que merece especial atenção, que é a constituição de empresas distintas ao longo de sua cadeia produtiva, em mecanismo que, do ponto de vista econômico, poderia ser justificado pela necessidade de maior eficiência mercadológica, mas que, sob perspectiva regulatória, representa adicional desafio.

Com efeito, a atuação da transnacional se perfaz em espaços de exploração complexos, que exigem, não raro, a atuação de múltiplas empresas, cada qual em uma frente específica de atividade. Elas não compõem a transnacional, mas muitas vezes são formadas por seu capital ou estão sob sua direção. Observe-se a Vale S/A. Sua atividade econômica precípua é a “extração de minério de ferro” (INFORME CADASTRAL *online*), na sua cadeia há, porém, o transporte dos metais, o porto de escoamento, o rejeito da mineração, entre diversas outras “atividades de apoio à extração de minério de ferro” (INFORME CADASTRAL *online*), não raro realizadas por distintas pessoas jurídicas a ela vinculadas, a exemplo da Samarco (*joint venture* formada pela Vale S/A e PHP Billiton, que foi responsável pelo desastre em Mariana, na Barragem do Fundão).

Não obstante se tratar de uma *Join venture* entre duas das maiores mineradoras do mundo, ao tempo da ocorrência do desastre de Mariana, a Vale se adiantou em esclarecer que a Samarco possuía administração própria, sendo pessoa jurídica distinta, não havendo qualquer responsabilidade da Vale pelo desastre. Todavia, a par de detentora de 50% da Samarco, fora identificado, logo após o desastre, que a Vale possuía com esta um contrato para depósito na barragem de Mariana, de 5% de rejeitos minerários. E, que, na prática, o que ocorria era um despejo de 28%. Ademais, identificou-se que os rejeitos vinham diretamente de tubos conectados com a mina de Alegria, da Vale (UOL, 2015. *online*).

Nesse contexto, a Samarco, que poderia ser apenas uma empresa brasileira, é, na verdade, resultado de um modo de agir das empresas transnacionais, constituída pela junção de forças entre duas delas: uma no seu próprio país de origem (a Vale), outra em um país hospedeiro (a BHP Billiton, no Brasil).

A extensão da responsabilidade das transnacionais deve considerar essas atuações das TNC: a principal e a secundária, muitas vezes, materializadas em distintas pessoas jurídicas, que desafiam o próprio conceito do que é empresa nacional e evidenciam as semelhanças entre o modo de agir da transnacional no país de origem e o modo de proceder da transnacional no país de destino.

Nesse sentido, relevante a ponderação de Luiz Olavo Baptista (1987, p. 17), para quem, sob o aspecto estritamente jurídico, não há, de fato, a empresa transnacional, que representa, na

verdade, um complexo de empresas nacionais conectadas entre si e submetidas a um controle central unificado, que estabelece a estratégia global.

Sob todo esse enredamento, os exemplos de conflito entre transnacionais e comunidades indígenas no espaço brasileiro são inúmeros. Empreendimentos como Onça Puma, da Vale S/A face às comunidades Xikrin e Kayapó; construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, pela companhia Norte Energia em face do Povo Juruna; Projeto Volta Grande de mineração, da mineradora canadense Belo Sun Mining sobre as mesmas comunidades do Xingu foram todos objetos de questionamentos judiciais, com suspensão, ainda presente ou temporária, das pretensões exploratórias.

E se o país de origem das empresas transnacionais é impactado pelas transnacionais que nele se originam de modo semelhante ao impacto que lhes causam aquelas que ele recebe, na condição de país de destino, de outro lado há também o efeito reverso: a regulação do país de origem sobre a transnacional influencia significativamente o modelo de ação desta empresa em seus países de destino. É o que afirma Guedes, para quem a nacionalidade das empresas transnacionais é um fator relevante para a explicação das suas políticas ambientais corporativas nos países de destino.

A razão básica para esse nível de influência dá-se, segundo explica a autora, sobretudo pelo fato de que decisões de investimentos das TNCs são realizadas “nas matrizes em que estão localizados seus principais acionistas, consumidores e audiências particulares que influenciam em nível local e global os significados de fatos, práticas e políticas”.

Sob essa perspectiva, os governos do país de origem se tornam cruciais para o controle das atividades ambientais das TNCs (GLECKMAN (1995), a tal ponto que, defende a autora, a legislação ambiental nos países de origem seria o fator isolado mais importante na motivação do estabelecimento de políticas ambientais globais pelas empresas transnacionais (GUEDES, 2011).

Isso evidencia a necessidade de se proceder ao estudo das empresas transnacionais a partir de seu comportamento e da regulação recebida no seu país de origem, o que não é frequente em termos de estudo das TNCs.

É por partir desse pressuposto que no presente trabalho se aprecia, em capítulo próprio, a atuação da Vale frente ao povo Krenak, demonstrando as fragilidades que resultam aos povos indígenas se a regulação estatal se mostrar precária e focar, de modo isolado, no desenvolvimento econômico, sem consideração aos fatores de sua sustentabilidade.

2. A TRANSNACIONAL VALE E O POVO KRENAK

Antigamente, tinha uma índia grávida que começou a sentir fortes dores na barriga. Aí, o marido dela foi chamar o pajé da aldeia. Chegando lá, o pajé estava escolhendo um nome para a aldeia. Aí, o pajé falou para ele ir buscar ajuda, que ele ia procurar os remédios e as raizadas para cozinhar para ela. Na hora que ele chegou lá, a esposa já estava ganhando o bebê. Aí, quando ela foi pegar o bebê, ele escorregou e bateu a cabeça no chão. Aí, o pajé disse: ‘Achamos um nome para a aldeia! Vai se chamar Krenak’. E foi aí que surgiu o nome Krenak, que significa cabeça na terra. Somos bastante ligados na terra por causa desse nome. (Pajé Djanira de Souza, liderança do povo Krenak, Documentário: *Krenak, Sobreviventes do Vale*).

2.1 ANTECEDENTES: OS KRENAK ANTES DA VALE

Para compreender a amplitude dos danos sofridos pelos Krenak nos eventos envolvendo a atuação de transnacionais com impacto no seu território, é necessário regressar à história desse povo antes do estabelecimento de relacionamento com a Vale.

É certo que todas as etnias que resistiram ao avanço colonizador e lograram permanecer até os dias atuais como comunidades indígenas possuem histórico de intensa luta pela ocupação de seus territórios e pela garantia de suas existências, mas isso é particularmente verdadeiro para o povo Krenak, cujos antepassados se submeteram a grau de belicosidade tão intenso, que a eles se chegou a ser declarada guerra pela Coroa Portuguesa, o que quase resultou na completa dizimação desse povo.

De fato, conforme registros do Arquivo Nacional, os Krenak são considerados os últimos “Botocudos”, povo de língua Jê que ocupava os vales dos rios Doce, Mucuri e Jequitinhonha, e que, por sucessivos anos, foram alvo de perseguições e mesmo guerras de extermínio, sob justificção em sua suposta belicosidade e capacidade ofensiva (ARQUIVO NACIONAL).

Em verdade, aos primeiros tempos coloniais, esses grupos viviam em situação de refúgio, pois no início do século XVIII, o governo português, com o objetivo de criar mecanismos de controle do acesso e do comércio às minas, transformou extensa área da colônia em uma espécie de zona-tampão, na qual fora proibida abertura de estradas e a realização de atividades econômicas (SOARES, 1992).

A ferocidade desses grupos era propagada pela Coroa Portuguesa (PASCOAL), de modo que a mística sobre esses indígenas servia como barreira humana, auxiliando o controle régio para reduzir as atividades de contrabando (MACHADO, 2012, p. 66-79).

O bloqueio comercial, todavia, desfez-se quando ocorreu a diminuição da produção aurífera da colônia, a partir da segunda metade do século XVIII, o que motivou a busca de

novas alternativas econômicas, a conquista de novas áreas, a abertura de estradas e a facilitação aos colonos e mineradores no acesso a terras e a mão-de-obra gratuita.

Os indígenas da região, porém, resistiram à ocupação dessas terras. Assim que, no século XVIII, seguiu-se uma “multiplicação de ataques indígenas no Espírito Santo e Minas Gerais” (OLIVEIRA et al., 2021), e a presença desses contingentes foi apontada como a grande responsável pelo retardamento do avanço da conquista e da efetiva ocupação e exploração das riquezas da chamada zona-tampão (SOARES, 1992).

Em resposta, a Coroa Portuguesa, em 1808 – através da Carta Régia do Príncipe-regente Dom João proferiu o seguinte comando ao Governador da Capitania de Minas Gerais, Pedro Maria Xavier de Ataíde e Mello: “manda fazer guerra aos índios Botocudos”. A motivação, relatada pelo príncipe, é que lhe teriam chegado:

graves queixas da Capitania de Minas Geraes (...) sobre as invasões que diariamente estão praticando os indios Botocudos, antropophagos, em diversas e muito distantes partes da mesma Capitania, particularmente sobre as margens do Rio Doce e rios que no mesmo desaguardam e onde não só devastam todas as fazendas sitas naquellas visinhanças e tem até forçado muitos proprietarios a abandonal-as com grave prejuizo seu e da minha Real Coroa, mas passam a praticar as mais horriveis e atrozes scenas da mais barbara antropophagia, ora assassinando os Portuguezes e os Indios mansos por meio de feridas, de que servem depois o sangue, ora dilacerando os corpos e comendo os seus tristes restos.

Assentando, ademais, a inutilidade de todos os meios pelos quais teria ordenado a tentativa de civilização dos Botocudos, decidiu Dom João comunicar ao Governador que a guerra não deveria ter fim senão:

quando tiverdes a felicidade de vos senhorear de suas habitações e de os capacitar da superioridade das minhas reaes armas de maneira tal que movidos do justo terror das mesmas, peçam a paz e sujeitando-se ao doce jugo das leis e promettendo viver em sociedade, possam vir a ser vassallos uteis, como ja o são as immensas variedades de Indios que nestes meus vastos Estados do Brazil se acham aldeados e gozam da felicidade que é consequencia necessaria do estado social.

Determinou para esse mister, a formação de um Corpo de soldados, em número suficiente para formarem diversas Bandeiras, sob “o plano mais proficuo para a total redução de uma semelhante e atroz raça antropophaga”.

E a fim de “preparar os meios convenientes para se estabelecer para o futuro a navegação do Rio Doce”, propôs que favorecesse a todos os que quisessem “ir povoar aquelles preciosos terrenos auríferos”, concedendo a todos os devedores da Fazenda Real que fossem fazer estabelecimentos de cultura e de trabalhos auríferos nas terras uma moratória das dívidas contraídas com a Coroa¹³.

¹³ Segundo SPINDOLA, a divulgação à população foi feita por meio de Editais afixados em locais públicos das vilas e povoados, comunicando “as concessões de privilégios, na forma de isenções de taxas de importação e

Paralelamente, em 2 de dezembro de 1808, nova Carta Régia dirigida ao governador de Minas Gerais estabeleceu, entre outros aspectos da política indigenista, o aldeamento aos indígenas, em cerco que seria demarcado na extensão necessária apenas para garantir a subsistência do povo aldeado (ESPINDOLA, 2011).

Sob esse sistema, a criação de aldeamentos era subsidiária e ficaria restrita aos casos em que os indígenas buscassem por si mesmos a “real proteção” e desde que inexistissem formas de distribuí-los entre os fazendeiros e agricultores da capitania, aos quais era autorizado “servirem-se gratuitamente do trabalho de todos os índios que recebessem em suas fazendas, tendo somente o ônus de os sustentarem, vestirem, instruírem na nossa santa religião” (ESPINDOLA, 2011).

O sistema de formação de colônias nas terras tomadas dos “índios bravos” teria deixado a Coroa otimista, e em aviso de 19 de fevereiro de 1811, pôde-se ler que o governo estava ciente dos progressos feitos na contenção e civilização dos botocudos antropófagos, razão pela qual, o príncipe regente autorizou o ingresso de “13 mil colonos nos terrenos tomados aos botocudos e mandou que se levantasse uma igreja e se constituísse um corpo de ordenanças” (ESPINDOLA, 2011).

A partir de 1820, todavia, abandonou-se, por iniciativa do governador de Minas Gerais, Dom Manoel de Portugal e Castro, a priorização aos meios de guerra. O Governador nomeou o francês Guido Thomaz Marlière como comandante-geral das divisões militares e ampliou os recursos destinados ao aldeamento dos indígenas e à defesa dos colonos (ESPINDOLA, 2011), o que teria intensificado a formação dos aldeamentos indígenas na região nos anos seguintes.

Em 17 de outubro de 1831 foi editada lei pondo fim à guerra declarada e substituindo aquele comando por um regime tutelar, no qual o indígena seria considerado órfão e a ele seriam atribuídas atividades fabris, como meio de educação e integração à sociedade circundante.¹⁴

exportação, isenções do dízimo, moratória de dívidas e facilidades na obtenção de sesmarias. Nos editais estava explícito que os índios não eram mais obstáculos, pois o príncipe regente mandou “extinguir a raça gentio botocudo”. (http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/rapm_pdf/2011D03.pdf. Acesso em: 08 outubro 2023.

¹⁴ A Regência, em nome do Imperador e Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio, que a Assembleia Geral Legislativa Decretou, e Ella Sancionou a Lei seguinte:

Art. 1º Fica revogada a Carta Régia de 5 de Novembro de 1808, na parte em que mandou declarar a guerra aos Indios Bugres da Provincia de S. Paulo, e determinou que os prisioneiros fossem obrigados a servir por 15 annos aos milicianos ou moradores, que os apprehendessem.

Art. 2º Ficam também revogadas as Cartas Régias de 13 de Maio, e de 2 de Dezembro de 1808, na parte, em que autorizam na Provincia de Minas Gerais a mesma guerra, e servidão dos índios prisioneiros.

Art. 3º Os índios todos até aqui em servidão serão dela desonerados.

Art. 4º Serão considerados órfãos, e entregues aos respectivos Juizes, para lhes applicarem as providencias da Ordenação Livro primeiro, Título oitenta e oito.

Art. 5º Serão socorridos pelo Thesouro do preciso, até que os Juizes de Orphãos os depositem, onde tenham salários, ou aprendam officios fabris.

Art. 6º Os Juizes de Paz nos seus districtos vigiarão, e ocorrerão aos abusos contra a liberdade dos Índios.

Todavia, a partir de 1840, seguiu-se um período de desinteresse oficial na região, momento em que, sem a fiscalização do estado, “fazendeiros e garimpeiros interessados em se apoderar de uma área contratavam ex-soldados índios das divisões militares para conduzir ações contra a população nativa dessa área”, chacinando-os à primeira hora da manhã.

Dentre os muitos extermínios dessa natureza, o último, segundo Espíndola, foi praticado por fazendeiros e colonos emigrantes da colônia Bueno Brandão, em emboscada sobre o povo Krenak:

Os krenak foram emboscados na aldeia de Kuparak (onça-pintada), com alguns remanescentes de naknehé, que haviam se instalado ali, fugindo do contato com o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI). Os sobreviventes foram os últimos botocudos livres a serem confinados no posto indígena do rio Eme, no município de Resplendor, única reserva de terras que permaneceu nas mãos do povo botocudo.

Aldeados, os sobreviventes do povo Krenak, que a esse tempo ocupavam uma área de 4 mil hectares, demarcada pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) na margem esquerda do Rio Doce, no Município de Resplendor, enfrentaram novas tentativas de desterritorialização, com a inauguração, em 1916, da Estrada de Ferro Vitória-Minas – EFVM (atualmente operada pela Vale S. A.). A construção trouxe ocupação desordenada de fazendeiros, trabalhadores e indústrias; e as terras dos Krenak passaram a ser invadidas e arrendadas.

O Estado passou, então, a atuar pelo reassentamento dos Krenak para viabilizar a desocupação de suas terras. Primeiro em 1957, quando os Krenak foram retirados de modo violento pelos próprio Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e conduzidos para as terras indígenas dos Maxacali, em Águas Formosas, no município de Santa Helena de Minas/MG (FIOCRUZ, *online*) onde encontraram forte dificuldade de adaptação, entre outras razões, pela distância do rio Doce, que banha sua área tradicional, o qual, além de fonte de subsistência para os Krenak, lhes é também sagrado (ARQUIVO NACIONAL).

Irresignados com o afastamento de suas terras tradicionais, mesmo sem apoio do SPI, os Krenak fizeram o percurso de volta, em 1959, numa caminhada que durou três meses (FIOCRUZ, *online*).

Azola (2021, p.38) conta que em conversa com um membro Krenak, Seu João, que viveu, ainda criança, em Maxakali e participou da caminhada de retorno a pé para a TI Krenak, se pode depreender que foi o Watu (ou mais precisamente a ausência desse rio) o fio condutor

Manda portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, a execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretário de Estado dos Negócios da Guerra, a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos vinte e sete do mez de Outubro de mil oitocentos trinta e um, decimo da Independência e do Império.

do retorno às terras. Seu João contou-lhe que a decisão de seu pai de fugir de Maxakali e voltar a pé para o território Krenak se deu porque a terra e a casa deles antes do exílio era à beira do Watu, onde seu povo podia viver em paz e com fartura de comida. No percurso teriam sobrevivido em função do conhecimento de seu pai (e de seu povo) sobre como extrair força e sustento dos rios, razão pela qual o caminho foi feito “beirando os rios para não passar fome”. Segundo ele: “a gente acampava perto de algum rio e meu pai e meu tio saiam caçar e pescar. Foi por isso que a gente não passou fome no caminho. Porque tinha bastante rio pra alimentar nossa família”.

Apesar, porém, de toda a expectativa, o retorno à TI se mostrou repleto de limitações ao uso das terras. Sob a égide da Ditadura Militar, já criada a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, nas terras do Posto Indígena Krenak, em Resplendor, foi estabelecido o Reformatório Agrícola Indígena (1967-1972), para onde eram levados, sem qualquer inquérito ou julgamento, os “líderes de movimentos de oposição à ocupação de suas terras em função dos projetos econômicos idealizados pelo regime militar e aos ditames dos administradores de suas aldeias”¹⁵.

Em 1972, assistiu-se a nova tentativa de desterritorialização dos Krenak, motivada pelos interesses econômicos do estado e de grandes fazendeiros em promoverem a região a área agrícola (SILVA, 2023), quando então os Krenak foram uma vez mais retirados a força de suas terras e encaminhados, desta feita, para a Fazenda Guarani, no município de Carmésia/MG. Luzia Krenak explica o acontecimento relacionando-o à utilização inédita da ferrovia Vitória-Minas (a esse tempo sob comando da estatal Vale do Rio Doce) para transporte forçado dos passageiros, sobretudo daqueles que mais representatividade possuíam junto à comunidade:

Joaquim Grande, o finado Jacó, ninguém, índio nenhum queria ir para lá. Aí ele pegou, algemou Joaquim Grande, levou ele algemado para a Fazenda Guarani. Foi de trem. O trem do meio-dia não parava aqui. Aí ele arrumou direitinho, escondido de índio. Trem veio e parou. Levou nós até Itabira. De Itabira prá lá levou nós de carro até a Fazenda Guarani (COMISSÃO DA VERDADE DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA *online*).

Novamente, porém, os Krenak resistiram ao afastamento forçado de seu território tradicional e, após 8 anos, retornaram a pé para suas terras, no ano de 1980, em caminhada que durou 95 dias. O retorno teria sido motivado por uma grande inundação no Rio Doce, no ano de 1979, que “destruiu várias das estruturas do antigo PIGM – Posto Indígena Guido Marlière,

¹⁵ Em 25/09/1969, foi criada, ainda, pela Portaria nº 231 da Presidência da FUNAI, a Guarda Rural Indígena (GRIN), com destacamento presente também no território Krenak, formada por indígenas “definidos como de ‘excepcional comportamento’, treinados e fardados”, aos quais se encarregou “de manter a ordem interna nas aldeias, coibir os deslocamentos dos índios sem autorização, impor trabalhos e denunciar os infratores ao Destacamento da Polícia Militar” (ARQUIVO NACIONAL).

ocupado na época pelo Patronato São Vicente de Paula”. O acontecimento teria sido interpretado pelos Krenak como um chamado do Watu para que eles retornassem às suas terras:

O Watu avisa: tá na hora de voltar” (SOARES, 1992, p. 148); “(...) o velho Watu fez um serviço perfeito: derrubou a sede do Posto; a cadeia com a solitária; lavou o sangue derramado; e de novo chamou os Krenak, os cabeça da Terra, os nascidos da Terra” (SOARES, 1992, p. 153).

E embora o retorno dos Krenak do exílio na Fazenda Guarani para o município de Resplendor, no vale do rio Doce tenha tido como principal fundamento o elo deste povo com sua terra, o que para os Krenak era seu, para o Estado não pertencia mais ao grupo indígena (BENTIVOGLIO, 2019, p. 62), já que o governo havia ‘legitimado’ estas terras em nome de fazendeiros e sitiantes. Assim, ao retorno dos Krenak lhes restara uma pequena faixa de terra à margem esquerda do Rio Doce, em um espaço de 120 hectares, desafiando a sobrevivência do povo naquele momento.

Foi preciso então que a FUNAI, em 1983, ajuizasse Ação Ordinária de Nulidade dos Títulos sobre os imóveis rurais localizados nas terras indígenas Krenak. Em 1995 a ação foi julgada favorável e em 1997 os Krenak obtiveram a reintegração das terras, formalizada pela Reserva Indígena Krenak, no Município de Resplendor.

Remanesceu, porém, a luta dos Krenak pelo Parque Estadual dos Sete Salões, denominado por esse povo de Takrukkrak (Pedra Alta). O parque, criado pelo Decreto estadual nº 39.908 de 1988, possui área de 12.520 hectares, sob a administração do Instituto Estadual de Florestas (IEF). Os Krenak atribuem ao parque um caráter encantado e sagrado, dado que em suas rochas internas há pinturas rupestres que “são entendidas pelos Krenak como obra do sobrenatural” (BENTIVOGLIO, 2019, p. 62) e como registros de seus antepassados.

Interessante observar que a estrada de Ferro Vitória-Minas, que corta o antigo território Krenak, é frequentemente utilizada como instrumento de protesto, em paralisações forçadas pelo povo, inclusive pela ampliação da demarcação das terras, a exemplo da ocupação dos trilhos, em 1º de dezembro de 2005, pelo povo Krenak, visando a incorporação do Parque estadual dos Sete Salões ao seu território, do que resultou a abertura de processo administrativo com esse fim na FUNAI (BENTIVOGLIO, 2019, p. 62).

A ocasião foi também usada em protesto contra a construção da Usina Hidrelétrica de Aimorés, empreendimento da Vale inaugurado em 2001, que impactou severamente as atividades econômicas desenvolvidas pelos indígenas em suas terras.

E, adiante, em 2015, o povo Krenak foi atingido pelo chamado Desastre de Mariana (ou, nas palavras dos Krenak, “crime de Mariana”), que contaminou o rio Doce, com austeros impactos sobre a essência do modo de ser e de existir dos Krenak.

A par, portanto, de toda instabilidade que cerca, frente aos diversos interesses comerciais, a consolidação do direito à terra dos Krenak, esse povo esteve sujeito, ainda, a outras consequências da exploração econômica, decorrente de três marcos essenciais que necessitam ser mais detalhadamente analisados: a construção/duplicação da estrada de Ferro Vitória-Minas, a construção da Usina Hidrelétrica de Aymorés e o desastre de Mariana.

Esses marcos na trajetória dos Krenak, que se interrelacionam pelo fato de contarem com a participação, direta ou indireta, da Vale (desde quando era uma empresa estatal até quando foi privatizada e se transnacionalizou), necessitam ser examinados mais detidamente, para que deles se possa extrair as responsabilidades que resultam às transnacionais a partir dos impactos identificados nessas espécies de intervenções econômicas sobre os povos indígenas.

2.2 OS IMPACTOS DO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA VALE SOBRE O POVO KRENAK

Como já evidenciado, a história da Vale e do povo Krenak se interconecta a partir do Rio Doce ou Watu, na linguagem dos Krenak.

A Vale – transnacional hoje presente no Brasil, Canadá, China, Indonésia, Japão, Malásia, Omã e Reino Unido – desde quando, em 1942 (ainda como uma empresa estatal), iniciou suas atividades em Itabira-MG, extrai minérios no Brasil e os transporta por toda cadeia logística (incluindo ferrovias e portos).

A estreita relação de sua atividade mineradora em terras indígenas é estampada no seu próprio nome. Foi inicialmente nominada Vale do Rio Doce, em referência à área, de mesma denominação, localizada entre Minas Gerais e o Espírito Santo, ocupada aos primeiros tempos da chegada portuguesa, como já se disse nesse capítulo, por indígenas então referenciados, pelos colonizadores, como Botocudos, conhecidos por sua forte resistência à dominação de seus territórios e que constituem os antepassados do povo Krenak. Como também já apresentado neste trabalho, os Krenak possuem uma história de sistemática violência e expropriações culturais e territoriais, que lhes acompanha desde o período colonial.

Em sua existência mais recente, porém, as violações a seus direitos fundamentais envolvem episódios diretamente relacionados à atuação de transnacionais, a exemplo da Vale, a partir da instalação de estradas férreas¹⁶, para escoar o ferro minerado (que impactou e segue

¹⁶ Ao tempo da instalação inicial da estrada de Ferro Vitória a Minas a Vale do Rio Doce ainda era uma empresa estatal brasileira. Não obstante, os empreendimentos da atual Vale seguem intrinsecamente conectados a essa estrada, com licenciamentos ambientais em andamento, consoante se apresentará adiante neste trabalho, o que justifica o exame dessa fase da relação entre a antiga Vale do Rio Doce e o povo Krenak.

impactando severamente a existência e a presença dos Krenak na região), passando pela construção da Hidrelétrica de Aimorés (que afetou o modo de vida e produção desse povo), até culminar no episódio de completa contaminação do Rio Doce com o rompimento, em Minas Gerais, da Barragem de Fundão, que era controlada pela Samarco Mineração S.A. (Join venture entre a brasileira Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton), findando por atingir de modo global e sob larga escala a organização socioeconômica, política, ambiental e mesmo espiritual do povo Krenak.

Como se chegou a tamanho nível de desastre e impacto? Os eventos danosos que se sucederam são isolados ou guardam liame e progressividade entre si?

O questionamento é necessário porque, na eventual resposta positiva, atrai-se necessariamente outra pergunta: haverá próximo evento danoso? O que dele se pode esperar?

São os questionamentos deste capítulo, cujo enfrentamento requer o exame de cada evento, em separado, para apreciação, sob lente mais ampla, do fio condutor dos acontecimentos.

2.2.1 A Estrada de Ferro Vitória-Minas

Um bom modo de conhecer o que significou a construção da estrada de ferro Vitória-Minas é através das memórias do engenheiro Ceciliano Abel de Almeida (FREITAS *online*), que, nascido na região do Vale do Rio Doce, após se formar pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, retornou à terra natal contratado pela Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas a fim de viabilizar o empreendimento. Tais recordações estão compiladas na obra “O desbravamento das selvas do Rio Doce (memórias)”, onde se localizam os registros do engenheiro sobre a construção da estrada e de onde se pode extrair o impacto por ela causado aos povos indígenas e ao meio que habitavam. Vide trecho representativo, no qual o engenheiro se refere à montanha de Ibituruna, localizada em Governador Valadares:

Não há muito [a Ibituruna] testemunhou as hordas selvagens pelejarem umas contra as outras, ou contra os invasores – os civilizados – e estes, agora, lutam, pelem para estabelecer a civilização invadindo, devassando e ateando fogo para tudo comburir. Também ela [a montanha] será, em sua superfície, devorada pelas chamas, mas dar-lhe-ão uma ficha de consolação que é a voz do progresso – o apito da locomotiva.” (ALMEIDA, 1959, p. 67).

Como se nota, apesar de todo impacto relatado tanto sobre o meio-ambiente (a que se ateou fogo para tudo comburir) quanto às populações nativas (nominadas selvagens, que o autor reconhece terem pelejado contra os invasores, ditos civilizados), sua conclusão foi de que tudo se justificava no progresso que os trilhos anunciavam pelo apito da locomotiva.

Essa percepção não era apenas do engenheiro que participou das obras. Com efeito, conforme destaca Freitas (2019), a ferrovia Vitória-Minas, cuja construção teve início em 1903, foi resultado de um esforço de modernização do país, caracterizado, sobretudo, pela expansão e remodelação urbana, industrialização e ampliação do mercado mundial capitalista, sob influência do modelo efetivado na Europa, ao final do século XIX e início do século XX, a que se nominou Belle Époque (FREITAS, 2019).

A autora destaca que, a esse tempo, as fronteiras da economia mercantil avançaram sobre as terras indígenas e, na liderança dessa expansão das fronteiras “civilizatórias”, estavam os trilhos das ferrovias, símbolo mundial da modernidade, opondo-se à natureza selvagem, às matas virgens e aos indígenas, que eram representados como óbices ao progresso e ao caminho civilizatório. Sob esse entendimento, a Companhia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil teria entregue armamentos e munições para que os trabalhadores matassem os indígenas, tendo ainda contratado bugreiros e financiado chacinas na região, em 1908, 1909 e 1910 (RIBEIRO, 2017, p. 100-101). Assim, para Freitas (2019):

A destruição das matas e o genocídio de povos indígenas durante a chamada Belle Époque brasileira foi, entre nós, uma das manifestações visíveis do lado sombrio da modernidade. Em nome do progresso e da civilidade, florestas foram derrubadas e centenas de indígenas foram dizimadas pelas frentes colonizadoras que avançaram e fizeram guerra contra eles em diferentes pontos do país (FREITAS, 2019).

Há que se destacar, para compreensão do alcance dessa recente chacina indígena, que a ferrovia Vitória-Minas não foi a única a se estabelecer no período da chamada Belle Époque brasileira. Em verdade, como destaca Azola (2021):

O Governo Federal ofereceu concessão a várias empresas particulares para a construção das estradas férreas. (...). De um lado, estavam os indígenas e do outro operários e engenheiros, estes na construção do “progresso”. A ferrovia escoaria a produção de uma região para outra, possibilitando, na ótica dos envolvidos, o “desenvolvimento” da nação (...) (AZOLA, 2021).

E sob a alegação de ser necessário garantir a segurança dos operários, foram criados Postos de Atração aos indígenas, para afastá-los dos espaços de construção da ferrovia, ainda que esta cortasse as terras de ocupação tradicional (AZOLA, 2021, p. 32-33).

O grupo dos Borum, a esse tempo liderado pelo chefe Krenak, formou a população com a qual o SPI consolidou o Posto Indígena Guido-Marlière, adiante nominado Terra Indígena Krenak.

O aldeamento, todavia, a par de implicar restrição à movimentação do povo, que se viu confinado, acarretou, ainda, terrível impacto sanitário, pela facilitação à transmissão de doenças contagiosas, trazidas pela nova população, o que praticamente dizimou os Krenak.

Ainda, com a implantação da ferrovia, aportaram na região os fazendeiros e se formaram cidades ao longo da estrada férrea, com significativo aumento populacional, o que conduziu à pressão para a integração dos “botocudos” do vale do rio Doce à sociedade circundante ou a sua completa dizimação (BRETAS VILARINO; GENOVEZ, 2019, p. 64). Por essa razão, para Reis (2019), nada foi tão eficaz como modelo de extermínio dos povos Krenak, do que a construção das ferrovias. Conforme ele aponta:

Apesar de todos os esforços da política colonial (...) esta transformação do território do vale do rio Doce só se concretizou com a implantação da Estrada de Ferro Vitória-Minas no início do século XX. A ferrovia, que se introduzia no mundo capitalista como símbolo da modernidade, conseguiu realizar aquilo que as Divisões Militares não deram conta de resolver totalmente: concretizar a transformação de um território povoado por índios em um território voltado para a exploração econômica (REIS, 2019).

De fato, com a implantação da ferrovia Vitória-Minas o povoamento tão procurado pelos Governos colonial e imperial se concretizava ao avançar da República, atraindo a desejada exploração econômica. De outro lado, porém, se estabelecia para os indígenas da região a decretação de uma limitação em face da qual já não podiam mais resistir.

A exploração econômica seguia movimento de expansão que não deixou preservada nem mesmo a reserva indígena Guido-Marlière, já tão estreita para o modo de vida dos Krenak, pois a cobiça sob a região impulsionou o próprio governo a expropriar os indígenas das terras que lhes havia titulado.

Silva (2018), apontou a fragilidade territorial frente aos interesses político-econômicos do período, destacando que mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que inaugurou uma nova ordem constitucional, disciplinando, no que respeita às terras indígenas, a nulidade e extinção (sem qualquer direito à indenização) dos atos que incidissem sobre a posse das terras indígenas, seguiu-se uma contraditória postura do Governo, que através do Plano de Integração Nacional (PIN) de 1970, estabeleceu projetos infraestruturais, que visavam a exploração de recursos naturais em terras indígenas, sob financiamento de empresas transnacionais e nacionais, em colaboração com instituições bancárias internacionais.

Essa relação entre o modelo de desenvolvimento brasileiro dependente de recurso estrangeiro e a dizimação dos indígenas e de seus direitos também foi apontada por Davis, no estudo “Vítimas do Milagre”, no qual, como tese central, demonstrou que a precária situação dos indígenas brasileiros da Amazônia vincula-se estruturalmente ao que se chamou “milagre econômico”, política de desenvolvimento do regime militar brasileiro, que possibilitou que grandes empresas privadas, estatais e multinacionais, ao serem alçadas a centros do modelo de

desenvolvimento brasileiro, expropriassem sistematicamente os recursos indígenas (DAVIS, 1978, p. 15-16).

Embora o estudo de Davis se centrasse no exame dos povos indígenas da Amazônia, o modelo de desenvolvimento nele referenciado foi, àquele tempo, o mesmo para todo o país e atingiu, significativamente, os demais povos indígenas, como os Krenak.

Na visão de Faria (2019), esse modelo sequer se tratou de um processo efetivamente inédito na história brasileira, integrando projeto nacional de impulso a obras faraônicas e recebimento de capital estrangeiro que antecedeu em décadas o governo militar. Como expõe o autor:

O Projeto Nacional Desenvolvimentista foi a estratégia política adotada por diferentes governos no Brasil desde o primeiro mandato de Getúlio Vargas, na década de 1930. Esse modelo econômico buscava acelerar o processo de desenvolvimento do país, por meio de investimentos públicos e privados em diversas áreas, mas, principalmente, atuava para consolidar a industrialização através de intenso investimento nacional e internacional em grandes obras, maior intervenção estatal na economia e pela consolidação da cooperação internacional no plano político, econômico, cultural e na captação e incorporação de capital estrangeiro, visto até então, como medida necessária para a aceleração do crescimento econômico (FARIA, 2019).

Em comum a todos esses governos que adotaram esse projeto político, estaria, então, a negligência na preservação da vida das populações indígenas, tidas por entrave ao desenvolvimento, modernização e integração nacional, dado que ocupavam terras centrais à consolidação das grandes obras de integração e modernização do país (DAVIS, 1978, p. 86).

A diferença, todavia, para os indígenas, com o período que se inaugurou com o golpe de 1964 frente aos modelos anteriores, é que a violência e expropriação em face dos povos se espalhou sobre a própria política indigenista. Inicialmente através do SPI, que a par promover remoções forçadas, prisões ilegais (e morte) contra indígenas que a eles resistissem, ainda atestava mediante ‘certidões negativas’ a inexistência de populações indígenas em determinada área para favorecer a liberação dessas terras aos interesses de não indígenas alinhados ao projeto desenvolvimentista (MOREIRA, 1999). Ademais, o SPI estabeleceu a prática da chamada renda indígena, pagamento que recebia por permitir e mesmo incentivar práticas comerciais em terras indígenas, dentre as quais o arrendamento de terras para fazendeiros vizinhos, a venda de madeira, a autorização do funcionamento de serrarias, a permissão à criação de gado (VALENTE, 2017, p. 518).

E embora a FUNAI, quando de sua criação, em 1967, tenha sido estabelecida sob os influxos dos princípios da política protecionista desenvolvida pelos irmãos Vilas Boas no

Parque Nacional do Xingu¹⁷ (DAVIS, 1978), tendo ademais sido criada precisamente para superar a corrupção e os escândalos descobertos na política do SPI, já em junho de 1970 mudança na direção e filosofia da instituição fez a política indigenista se voltar ao Plano de Integração Nacional. Isso se deu com a nomeação ao cargo de Presidência da instituição do General Oscar Jerônimo Bandeira de Mello, ex-oficial da inteligência militar, que anunciou que "minorias étnicas como os índios brasileiros devem ser orientadas para um processo de planejamento bem definido levando em conta sua participação no progresso nacional e sua integração como produtores de bens" (REVISTA VISÃO *online*).

Como se nota, a construção de estradas, inclusive as férreas, ainda quando direcionadas ao alegado desenvolvimento nacional, se realizadas em terras indígenas ou nas suas proximidades, possuiu inúmeros impactos para os povos indígenas. E a ferrovia Vitória-Minas, que teve sua construção iniciada em 1903 – mas que só foi concluída (com a colocação dos últimos trilhos até a capital mineira) em 1994 – resultou, para os Krenak, no povoamento de suas terras, na proliferação de doenças infecto-contagiosas, na expropriação territorial com anuência do estado e na vigilância militar, que buscou eliminar o próprio modo de vida do povo Krenak, a fim de permitir que se ajustassem à aclamada civilização.

Atualmente, a ferrovia Vitória-Minas é administrada pela Vale, que possui estudos para renovação da licença de operação da ferrovia em andamento.

No ano de 2013, no bojo de um processo de licenciamento ambiental corretivo, foi imposta pelo IBAMA à Vale, dentre outras exigências (condicionante 2.13) a produção do Estudo do Componente Indígena – ECI para as terras das comunidades afetadas pela ferrovia, quais sejam, as que dela distam em até 5km.

A TI Krenak, que se situa à margem esquerda do Rio Doce, está inserida nesse perímetro, todavia durante 10 anos não se teve a formulação do Estudo do Componente Indígena para o povo Krenak. Isso porque a comunidade se recusava a admitir o estudo sem a inclusão das terras de Sete Salões, requerida como parte da TI Krenak, desde 2005, em pleito demarcatório. O entendimento externado pelo povo Krenak era de que os estudos (do Componente Indígena) até poderiam seguir, mas sua aprovação dependeria da publicação do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) pela FUNAI¹⁸.

¹⁷ Eram princípios instituídos no Estatuto da FUNAI, aprovado em 51 de janeiro de 1969, e emendado em 2 de maio de 1969: respeito pelas instituições e comunidades tribais; garantia de posse permanente das terras que os índios habitam, e o uso exclusivo dos recursos naturais nas mesmas, de acordo com a Constituição brasileira; preservação do equilíbrio biológico e cultural das comunidades indígenas em contacto com a sociedade nacional; e defesa da aculturação espontânea das comunidades indígenas, em vez de sua aculturação rápida e forçada.

¹⁸ Consoante documento SEI 4592168 – Ofício nº 1.174/2016/DPDS/FUNAI-MJ do processo administrativo de licenciamento.

A Vale requereu, por sucessivas vezes à FUNAI uma posição acerca da questão, aduzindo, em um de seus expedientes, que o ECI não teria qualquer relação com o RCID, possuindo, cada qual, finalidades distintas. Afirmou ainda que “o referido ramal ferroviário está situado na margem direita do Rio Doce, fora dos limites da área atual da TI Krenak demarcada e homologada” e, por fim, reiterou o entendimento da inexistência de direitos indígenas sobre a área da estrada férrea, devendo-se – assim defendeu – em caso de eventual ampliação da TI Krenak –, excluir “expressamente os limites da faixa de domínio da EFVM da terra indígena”, garantindo-se “a instalação e operação dos empreendimentos e serviços públicos de relevante interesse nacional”.

Como se nota, a Vale se opõe à ideia de que o local de instalação da estrada de ferro Vitória-Minas constitui terra indígena, mesmo ciente de que, embora atualmente os Krenak ocupem apenas a porção de terras da margem esquerda do Rio Doce, está em curso o processo demarcatório da margem direita do mesmo Rio (sobre a qual perpassa a estrada férrea) para reconhecimento, como território indígena, da região dos Sete Salões¹⁹.

O feito demarcatório conta, atualmente, com o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação concluído pela FUNAI, no qual o órgão indigenista reconheceu:

os estudos de identificação e delimitação da Terra Indígena Krenak de Sete Salões, de ocupação tradicional do povo indígena Krenak, com superfície aproximada de 16.595 hectares e perímetro aproximado de 131 km, localizada nos municípios Conselheiro Pena, Itueta, Resplendor e Santa Rita do Itueto, Estado de Minas Gerais.

Em avançando o pleito demarcatório, a consequência será que a linha ferroviária que, atualmente, passa no limite da TI Krenak, será considerada como interna às terras indígenas (Observatório dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais) (MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – MPE. et al. *online*), inaugurando um novo capítulo, relativamente à ferrovia Vitória a Minas, na relação entre a Vale e o povo Krenak.

2.2.2 A Usina Hidrelétrica de Aimorés

A Usina Hidrelétrica de Aimorés, inaugurada em 5 de maio de 2006, foi construída pela então nominada companhia Vale do Rio Doce (CVRD) em parceria com a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), abrangendo os municípios de Aimorés, Itueta e Resplendor.

¹⁹ Conforme Despacho Decisório nº 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI.

A importância desse tipo de empreendimento, cuja espécie de atividade não faz parte do objeto precípua da empresa (a mineração), era garantir a autossuficiência em energia para ampliação de sua competitividade no mercado, razão pela qual a pretensão com a Hidrelétrica era a empresa reverter em consumo próprio toda a energia a que tinha direito em seu pacto com a CEMIG.

O fato evidencia um aspecto importante da atuação da empresa transnacional: os impactos de sua atividade não se restringem a seu objeto social, envolvendo uma cadeia econômico-exploratória que precisa ser considerada na apreciação de suas condutas e, por consequência, de suas responsabilidades.

Para os Krenak, a construção da Usina Hidrelétrica de Aimorés trouxe diversos impactos negativos, a exemplo da redução da quantidade e qualidade dos peixes consumidos pelos indígenas; do risco de desnutrição, ante as condições de insegurança alimentar, e da proliferação de doenças como a dengue, dado o aumento do número de mosquitos (FIOCRUZ, *online*). Ademais, os indígenas não foram consultados ou mesmo informados quanto à construção da hidrelétrica, já que não foi exigido para o licenciamento ambiental da obra, o componente indígena.

Ailton Lacerda, representante da etnia Krenak, apontou à época: "O transbordamento do rio aumentou. A terra indígena está ficando ilhada ainda no princípio do período de chuvas. Em março, o alagamento deve obrigar as famílias a abandonar suas casas" (TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL – ISA. *online*). Ainda, de acordo com ele, a hidrelétrica de Aymorés causou prejuízos às transações comerciais da comunidade, pois produtos agrícolas e artesanais perderam um dos seus principais mercados consumidores, a cidade de Itueta, cuja população foi removida por força da construção da usina (ISA) (TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL – ISA. *online*).

Precisamente pela insuficiência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), foi ajuizada pelo MPF, em 2005, Ação Civil Pública contra o Consórcio da UHE de Aimorés, solicitando danos morais para a etnia.

Paralelamente, em 01 de dezembro de 2005, os Krenak fecharam a Estrada de Ferro Vitória-Minas, para denunciar os impactos negativos da hidrelétrica de Aimorés e pleitear a retomada do diálogo com o Consórcio empreendedor, para fins de definição da compensação e indenização.

O líder indígena Rondon Krenak apontou à ocasião: "No início do mês, paralisamos durante 50 horas a ferrovia que liga Minas Gerais ao Espírito Santo. Desbloqueamos com a condição da Vale, pela primeira vez em 100 anos, se dispor a nos ouvir" (TERRAS

INDÍGENAS NO BRASIL – ISA. *online*). A referência ao diálogo que já estaria sob atraso centenário foi, como se nota, uma menção ao início da relação entre a Vale (quando ainda era uma estatal) e o povo Krenak: o liame estabelecido pela construção da estrada de Ferro Vitória-Minas, cujos antecedentes datam de 1903.

Importante destacar que o empreendimento suscitou forte mobilização política na comunidade, tendo havido a criação das primeiras associações indígenas (AZOLA, 2021, p. 56) e, no bojo dos debates que se estabeleceram na comunidade, o sentimento de que as promessas de progresso poderiam ser um ardid dos krai (povos brancos, na linguagem Krenak) foi externado pela liderança em reunião interna daquela associação.

Conta Pascoal que “uma das anciãs se levantou para lembrar a todos o ‘valor da terra onde os ancestrais pisaram’” e para afirmar que, apesar da importância das melhorias que aguardava acontecer com a implantação do projeto de pecuária leiteira na comunidade, mantinha forte desconfiança com a proposta, pois a situação se assemelharia às promessas de “progresso” e “melhorias” que os Kreí fizeram em outros tempos enquanto iam “entrando e empurrando os índios para fora de suas terras”, tempos nos quais – apontou – foi preciso muita força e união para reaverem as terras do Watu (PASCOAL, 2010, p. 118).

Paralelamente à mobilização política, na ação judicial que havia sido interposta pelo Ministério Público Federal, foi reconhecido o montante indenizatório de R\$ 12 milhões a ser pago à comunidade indígena – aí incluídos os R\$ 2,75 milhões despendidos pelo Consórcio a título de valores de apoio mensal, construção de uma ponte, apoio emergencial e cestas básicas (ISA). Os demais valores foram destinados a projetos de recuperação econômica e sustentabilidade do povo indígena Krenak, sendo R\$ 3,75 na implantação de um projeto de pecuária leiteira, com compra de gado de alta qualidade, equipamentos de formação de pasto e de beneficiamento (TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL – ISA. *online*), além de bolsas mensais de R\$ 725 a cada família (garantindo alguma renda até que a produção leiteira se iniciasse) e outros R\$ 330 mil para serem investidos em um “projeto social” (PASCOAL, 2010, p.16).

Notícia do jornal “Estado de Minas”, de 17/5/2010 (ISA. *online*), dava conta de que:

na etapa ainda inicial do Projeto de Pecuária Leiteira Krenak, realizado pela Usina Hidrelétrica de Aimorés, em Resplendor, no Vale do Rio Doce, foram entregues os certificados aos índios que participaram do curso de capacitação de manejo de gado. (...) Durante os próximos cinco anos, recursos de R\$ 13 milhões serão aplicados na comunidade, formada por 100 famílias indígenas em animais, instalações, equipamentos, assistência técnica, treinamento e ajuda de custo.

Conquanto a atividade não seja parte do seu modo de vida tradicional, os Krenak se adaptaram ao projeto de pecuária leiteira, adotando-a como fonte de desenvolvimento para muitas famílias da comunidade. E embora ao longo desse processo adaptativo se ressentissem das perdas pela construção da Hidrelétrica de Aimorés, não imaginavam que em poucos anos sofreriam a maior lesão já registrada em toda sua história: a provocada pelo rompimento da barragem de Fundão, que provocaria “a morte do Watu”.

2.2.3 Desastre de Mariana: o Rompimento da Barragem do Fundão

a gente já passou por muita coisa: a invasão dos europeus, hidrelétrica, ditadura militar..., mas agora é o pior momento da história dos Krenak. Porque agora a gente não tem mais o rio” (Geovane Krenak, jovem liderança do povo Krenak).

Em 5 de novembro de 2015, rompeu-se uma barragem com resíduos da Samarco Mineração S/A (Join venture entre a Vale e a BHP Billinton), o que resultou no deslizamento de lama tóxica ao longo do Rio Doce, curso de água de 853 km, que tem sua nascente na Serra da Mantiqueira, no estado de Minas Gerais, e foz no Oceano Atlântico no litoral do Espírito Santo.

De imediato houve o extravasamento de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos da mineração, especialmente ferro e sílica, que formaram uma onda de rejeitos, atingindo a barragem de Santarém. Adiante, mais 16 milhões seguiram escoando. O volume de rejeitos formou um mar de lama, que percorreu 680 km de corpos hídricos. O trajeto do lamaçal foi assim resumido pelo Ministério Público Federal:

O material liberado logo após o rompimento formou uma grande onda de rejeitos, que, em sua rota de destruição, à semelhança de uma avalanche de grandes proporções, com alta velocidade e energia, a onda de rejeitos atingiu o Córrego de Fundão e o Córrego Santarém, destruindo suas calhas e seus cursos naturais. Em seguida, soterrou grande parte do subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a 6 km da barragem de Santarém, matando 19 pessoas e desalojando várias famílias. Já na calha do rio Gualaxo do Norte, a avalanche de rejeitos percorreu 55 km até desaguar no rio do Carmo, atingindo diretamente várias localidades rurais, como as comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama, Gesteira, além dos municípios mineiros de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado.

No trecho entre a barragem de Fundão e a Usina Hidrelétrica Risoleta Neves (também conhecida como UHE Candonga), a passagem da onda de rejeitos ocorreu de forma mais violenta, acarretando o transbordamento de um grande volume de rejeitos para as faixas marginais do rio Gualaxo do Norte e rio do Carmo, em enorme desproporção à capacidade normal de drenagem da calha desses corpos hídricos, ocasionando a destruição da cobertura vegetal de vastas áreas ribeirinhas, por meio do arrancamento da vegetação por arraste, inclusive com a remoção da camada superficial do solo. Observou-se, também, nessa área, a deposição de rejeitos sobre o leito dos rios e em vastas áreas marginais, soterrando a vegetação aquática e terrestre, destruindo habitats e matando animais.

Após percorrer 22 km no rio do Carmo, a onda de rejeitos alcançou o rio Doce, deslocando-se pelo seu leito até desaguar no Oceano Atlântico, no dia 21 de novembro de 2015, no distrito de Regência, no município de Linhares (ES).

No trecho entre a UHE Risoleta Neves, no município de Rio Doce (MG), e a foz do rio Doce, em Linhares (incluindo o ambiente estuarino, costeiro e marinho), o material seguiu preferencialmente pela calha do rio Doce, provocando uma onda de cheia especialmente em seu trecho médio (desde a confluência do rio Matipó até a divisa MG/ES), decorrente do aumento do fluxo hídrico gerado pelo rompimento da barragem. Esse fenômeno alagou, temporariamente, áreas mais planas das margens, deixando nelas, após a normalização do fluxo, os sedimentos contendo rejeitos de minério. À medida que a onda de rejeitos avançava pela calha do rio Doce, sua força inicial foi-se dissipando, gerando, nesse trajeto, danos associados à poluição hídrica, mortandade de animais e à interrupção do abastecimento e distribuição de água em vários municípios, como Governador Valadares (MG), Baixo Guandu (ES) e Colatina (ES) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Online*).

Os rejeitos tiveram diversos efeitos danosos pelos espaços por onde passaram. A redução dos níveis de oxigênio da água matou espécies aquáticas, como peixes e camarões. Em terra, mesmo os animais de maior porte, como capivaras, pacas e jacarés, foram mortos e a flora restou comprometida, com nascentes e o solo soterrados.

Com a água do Rio Doce imprópria para plantar, pescar e para beber, o povo Krenak teve sua vida completamente modificada, sob os aspectos econômico, social, espiritual e sanitário. Os encontros à beira do rio, a coleta de alimentos ou medicamentos naturais, a realização de rituais e festas, tudo o que dependia do Watu foi severamente atingido.

De imediato, os Krenak publicaram carta aberta requerendo providências. A carta, todavia, não foi respondida e sequer teria sido recebida na oportunidade em que os Krenak a apresentaram a funcionários da Samarco, o que motivou o povo indígena a ocupar, uma vez mais, os trilhos da Estrada de Ferro Vitória a Minas, promovendo bloqueio ao transporte do minério de ferro da Vale e forçando o diálogo.

Em documento da FUNAI, datado de 14 de novembro de 2015, por meio do qual se requeria, ante o incidente, uma reunião emergencial para atuar na defesa do povo indígena, foi relatado:

O povo Krenak foi amplamente afetado, tendo seu abastecimento de água interrompido, várias pessoas estão sem água para beber, cozinhar, tomar banho, etc. Vários animais estão morrendo, tanto devido a lama, quanto devido a falta de água para beber. Roças foram comprometidas, enfim os danos materiais foram sem precedentes, sem falar em todo o valor simbólico, espiritual e cultural que representa o rio Doce para o povo Krenak.

Sem terem atendidas suas demandas emergências (sic) pela Vale, após terem enviado carta a empresa e a mesma ter respondido que só poderia conversar a próxima segunda (16/11), os índios, ontem 13/11/2015, interromperam a EFVM ferrovia da Vale que passa na TI Krenak). E hoje a VALE então está deslocando para a região para ouvirem os indígenas as 15 horas, e solicitam nossa presença.

(...)

O clima está muito tenso na região, os indígenas e toda população estão seriamente abalados²⁰.

As negociações, mencionadas no documento, entre os Krenak e a Vale resultaram na assinatura de acordo emergencial em 16 de novembro de 2015.

O inteiro teor do acordo não foi divulgado, mas segundo noticiou a FUNAI, a Vale se comprometeu a apoiar emergencialmente as 126 famílias indígenas prejudicadas pela contaminação do Rio Doce, com o fornecimento de água para consumo humano e animal de forma imediata e ininterrupta, suplementação alimentar para os animais, apoio financeiro às famílias indígenas, destinação de recursos para ações de saúde, além da aquisição de duas embarcações de pequeno porte. A empresa também se comprometeu a realizar a instalação de 120 cisternas, nos moldes dos programas governamentais, e de uma cerca ao longo da margem do rio no interior da Terra Indígena, para evitar que os animais chegassem à água do rio contaminado (FUNAI, *online*).

Somente em 2 de março de 2016 – quase 4 meses após o acordo com os Krenak –, a Samarco e suas acionistas Vale e BHP Billiton celebraram termo de ajustamento de conduta com a União, os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e suas respectivas entidades ambientais, a que se nominou TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta), no qual a mineradora e suas controladoras se obrigaram ao financiamento e à recuperação dos danos causados pelo desastre.

No bojo do TTAC foram estabelecidos 42 programas, entre os de cunho indenizatório, estruturante e reparatório, nas esferas socioeconômicas e socioambientais, para os quais foi convencionada a criação de uma administradora, a Fundação Renova (cláusula 05, IV), que deveria garantir maior celeridade ao processo reparatório e assegurar independência de agir frente às empresas envolvidas no desastre.

O objetivo do acordo, conforme cláusula 02 do TTAC, era:

recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da ÁREA DE ABRANGÊNCIA impactada pelo EVENTO observada a SITUAÇÃO ANTERIOR, além da adoção das medidas de mitigação, compensação e indenização necessárias e previstas nos PROGRAMAS, cujo cumprimento e execução serão fiscalizados e acompanhados pelos COMPROMITENTES, conforme governança, financiamento, estudos cientificamente fundamentados, se for o caso” (IBAMA).

Fora instituído no bojo do TTAC, o chamado Comitê Interfederativo, instância externa e independente da Fundação, para interlocução permanente com esta, de modo a definir

²⁰ Processo administrativo nº 08620.076801/2015-45, vol. 01, p. 37.

prioridades na implementação e execução dos projetos, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados obtidos pela fundação (cláusula 06, XX).

Dentre os programas socioeconômicos previstos, estava o de “proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas” (cláusula 08, I, c). Fora previsto, ainda, que, na eventualidade de se observar a inexistência de solução viável para as ações de reparação previstas nos programas, essas seriam substituídas por medidas compensatórias equivalentes (cláusula 18, parágrafo terceiro).

Na subseção 1.3, nominada “Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas” foi previsto (cláusula 39) que a Fundação Renova deveria executar programa com atendimento especializado aos povos indígenas do território Krenak e das TIs de Comboios, Tupiniquim e Caieiras Velhas²¹. Ademais, o programa deveria ser construído em conjunto com os indígenas, em tratativas e negociações que contassem com a participação da FUNAI (cláusula 39, parágrafo único), respeitando as formas próprias de organização social, costumes, usos e tradições dos povos indígenas (cláusula 40), com previsão de mecanismos para a realização de consulta e a participação dos povos indígenas em todas as fases do programa (cláusula 41), sob supervisão, participação e validação da FUNAI e da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde – SESAI (cláusula 42).

Foram previstas (cláusula 43) as seguintes ações a serem desenvolvidas pela Fundação em relação ao povo Krenak, no Estado de Minas Gerais:

- I. Manutenção das medidas de apoio emergencial previstas no acordo de 16/11/2015 celebrado com a VALE S.A.;
- II. Monitoramento contínuo das seguintes situações, previstas no acordo de 16/11/2015 celebrado com a VALE S.A:
 - a) abastecimento de água;
 - b) qualidade da água;
 - c) bovinocultura
 - d) apoio financeiro mensal às famílias;
 - e) saúde; e
 - f) atualização das necessidades em diálogo com os indígenas KRENAK.

²¹ O pior desastre ambiental da história brasileira se estendeu do estado de Minas Gerais ao do Espírito Santo. Formalmente reconhecidos como atingidos estão: a) os povos indígenas Tupiniquim e Guarani (território das TIs Tupiniquim, Caieiras Velhas II e Comboios), no Estado do Espírito Santo; e b) o povo indígena Krenak (território das TIs Krenak e Krenak dos Sete Salões), no Estado de Minas Gerais.

O pleito, todavia, segue para outros povos indígenas situados ao longo da Bacia do Rio Doce e do litoral do Espírito Santo, mas que ainda não foram inseridos em qualquer dos acordos antecedentes, tampouco foram reconhecidos pela Governança do TTAC: os Botocudos de Areal, em Linhares/ES; os Pataxó da Aldeia Geru Tucunã, em Acuçena/MG; os Puri, em Aimorés/MG e Resplendor/MG; os Pataxó da Terra Indígena Fazenda Guarani, em Carmésia/MG; os Pataxó da Aldeia Mirueira Pataxó, em Guanhões/MG; os Pataxó do Distrito de Pontal, em Governador Valadares/MG; os Mukurin da Terra Indígena Mukurin, em Campanário/MG e os Pataxó da Aldeia Paulo Jacó, em Itaúnas/ES.

III. Contratação de consultoria independente, conforme Termo de Referência a ser apresentado pela FUNAI, para elaboração de estudo circunstanciado dos impactos socioambientais e socioeconômicos do EVENTO sobre os KRENAK;

IV. Detalhamento de um Plano de Ação Permanente, com base no estudo previsto no inciso III;

V. Execução, monitoramento e reavaliação das ações componentes do Plano de Ação Permanente.

Definiu-se, ainda, que as medidas que haviam sido objeto de acordo diretamente com o povo Krenak, caso não tivessem se iniciado, deveriam ter início no prazo de até 10 (dez) dias da assinatura do Acordo, devendo ser mantidas até a entrada em vigor do Plano de Ação Permanente. Quanto à contratação da consultoria independente (para apoiar as comunidades indígenas em seu entendimento acerca dos impactos do desastre), deveria ser feita em até 90 (noventa) dias, a contar da apresentação do Termo de Referência pela FUNAI; e as ações a partir daí definidas seriam objeto de um plano de ação permanente, com execução, monitoramento e reavaliação mantidos durante toda a duração do Plano.

Adiante, tendo por base o entendimento de que se fazia necessário aprimorar o sistema de governança previsto no TTAC, os entes celebrantes firmaram, dessa feita com o Ministério Público e a Defensoria Pública – federal e dos estados –, termo de ajustamento de conduta, a que se nominou TAC-Gov, tendo por objeto:

I - a alteração do processo de governança previsto no TTAC para definição e execução dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES que se destinam à reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO;

II - o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO em todas as etapas e fases do ITAC e do presente ACORDO; e

III - o estabelecimento de um processo de negociação visando à eventual repactuação dos PROGRAMAS.

O TAC-Gov, inseriu, dentre suas previsões, a participação dos atingidos nas deliberações, por meio de suas comissões, às quais foi previsto o direito de contar com assessoria técnica própria e com independência frente à Fundação Renova e às empresas envolvidas no desastre (TAC-Gov., *online*).

Não obstante todas as previsões pela recomposição, mitigação e compensação aos impactos do rompimento da barragem de Fundão e embora a FUNAI tenha construído o termo de referência previsto no acordo, o Estudo do Componente Indígena e o Componente Indígena do Plano Básico Ambiental – PBA na TI Krenak não chegaram a se estabelecer.

Inicialmente os Krenak se recusaram a acordar com a Fundação Renova, alegando que seu acordo fora firmado diretamente com a Vale (0304674), que haveria instabilidade quanto à duração da Fundação Renova e que essa fundação teria promovido desrespeito à cultura

indígena, por meios de seus prepostos, no ambiente da TI Krenak. Além disso, os Krenak compreendiam que a Vale estaria por “transferir suas responsabilidades em relação ao crime para empresas que não tem nenhum relacionamento e diálogo com o povo Krenak” (SEI 0596181), pelo que não reconhecia essas deliberações tomadas sem sua participação.

Passados alguns anos de negociação, em que a Vale se comprometeu a acompanhar toda a execução realizada pela Fundação Renova, mantendo os termos do ajuste firmado com o Povo Krenak, e tendo este aceito a contratação de assessoria técnica e indicado a instituição na qual recaía sua escolha, a Vale passou a questionar, inclusive em autos judiciais, a instituição selecionada, que não cumpriria com todos os requisitos constantes dos acordos governamentais.

O fato é que, após 10 anos de sucessivas celeumas quanto ao ajuste que regula a relação entre a Vale e o povo Krenak, a reparação do desastre segue sendo feita por meio de ações emergenciais, não tendo havido avanço nas ações estruturantes ou compensatórias.

É importante ressaltar, ainda, que, relativamente ao desastre de Mariana, existe ainda uma ação judicial, em trâmite na Inglaterra, apresentada em face da BHP Billiton e da Vale, cujo objeto é a condenação das transnacionais a indenizar mais de 700 mil vítimas do desastre, no valor total de R\$ 44 bilhões de dólares (aproximadamente R\$230 bilhões de reais). Embora inicialmente a Justiça inglesa tenha acatado o entendimento da BHP Billiton de que a empresa já havia sido acionada no Brasil pelo mesmo fato, tornando indevido o processo na Inglaterra, o Tribunal de Apelação do caso considerou que “os recursos disponíveis no Brasil não são tão obviamente adequados que se possa dizer que é inútil prosseguir com os processos [na Inglaterra]” (BBC NEWS BRASIL. *online*).

Mas, afinal, quais foram os danos sofridos pelos Krenak em função do desastre de Mariana?

2.2.3.1 Os Danos e o que não se pode reparar: a morte do Watu

Segundo a FUNAI, imediatamente após o incidente, “a turbidez excessiva, a possibilidade de contaminação e o grande número de peixes e crustáceos mortos pelo evento em tela impactaram severamente as relações ecológicas e espirituais dos indígenas Krenak com o rio Doce” (FUNAI, p. 115). Ainda segundo o mesmo órgão, os indígenas:

em sua totalidade, utilizavam o rio como fonte de alimentação, dessedentação, recreação e base cosmológica. Significa dizer que seu modo de vida estava fundamentado na calha do rio e suas margens. Muitos deles, além da subsistência com o consumo direto dos frutos do rio, também realizavam a pesca artesanal para venda no comércio microrregional, uns de forma profissional e outros como complemento de renda (FUNAI, p. 115).

A par das perdas de recursos alimentares e de renda que se extraía do próprio rio, puderam ser identificados como prejuízos imediatos: a restrição à caça (que, assim como a pesca, se caracterizava como elementos da vida tradicional do povo indígena Krenak), a perda de área de pastejo e de cultivo agrícola (FUNAI, p. 127).

Ademais, como o desastre atingiu o fornecimento de água na terra indígena, no acordo firmado com a Vale se acertou a entrega de 5l de água mineral por pessoa/dia, o que totalizava (tendo por parâmetro o número de seiscentas pessoas), a quantidade de três mil litros de água mineral por dia; 60.000 por mês; e, 720.000 por ano, o que tornou significativamente maior a quantidade de resíduos sólidos nas aldeias Krenak, sem que, em um primeiro momento, se tivesse estabelecido um sistema adequado de coletas.

A substituição da água do Rio Doce pela água engarrafada, cuja embalagem se tornou lixo pelo espaço da Terra Indígena, mais do que um problema ambiental, representava o lembrete diário da maior perda sentida pelos Krenak: a do próprio rio.

Pascoal e Zhouri apontam que, ao longo dos 600km percorridos pelos rejeitos, duas comunidades rurais foram destruídas, Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, e outras dezenas foram duramente prejudicadas ao longo da bacia do rio Doce até a foz, no Oceano Atlântico mas, relativamente aos Krenak, “a perda do rio foi particularmente sentida (...) uma vez que o rio Doce não é apenas fonte de subsistência, mas um ente relacional que os Krenak identificam como parente e nomeiam Watu” (PASCOAL; SHOURI, 2021).

De fato, segundo relatório preliminar da FUNAI, o sentimento da comunidade, expresso ao momento de ocorrência do desastre foi no sentido de que “mataram nosso pai e nossa mãe...” “somos o povo do Rio Doce.. sem ele, não somos nada...” (FUNAI, p. 127).

Em estudo sobre os impactos do desastre de Mariana à saúde dos Krenak, apreciou-se, entre outros aspectos, porque o Watu é tão importante ao bem-estar desse povo e dentre as respostas formuladas estiveram (FIOROTT, 2022. *online*): Porque ele é tudo; Porque o Watu é vida; Ervas medicinais; Porque sem ele não vivemos; Sempre foi pai e mãe do povo Krenak; Porque é sagrado, é insubstituível, é vida Krenak.

Ao descrever a relação dos Krenak com o rio Watu, Ailton Krenak apresenta a feição ancestral do rio para seu povo, que perpassa do parentesco, para a própria formulação de sentido à existência indígena, que se perfaz em comunhão²²:

²² A cosmovisão que enxerga toda a natureza como parte de uma unidade e conexão não se expressa apenas na ligação com o Rio Watu. Para os Krenak, o umbigo de cada criança se relaciona com uma planta. O cordão

Os antigos do nosso povo colocavam bebês de trinta, quarenta dias de vida dentro do Watu, recitando as palavras: “Rakandu, nakandu, nakandu, rakandu”. Pronto, as crianças estavam protegidas contra pestes, doenças e toda possibilidade de dano. Esse nosso rio-avô, chamado pelos brancos de rio Doce, cujas águas correm a menos de um quilômetro do quintal da minha casa, canta. Nas noites silenciosas ouvimos sua voz e falamos com nosso rio-música. Gostamos de agradecê-lo, porque ele nos dá comida e essa água maravilhosa, amplia nossas visões de mundo e confere sentido à nossa existência.

À noite, suas águas correm velozes e rumorosas, o sussurro delas desce pelas pedras e forma corredeiras que fazem música e, nessa hora, a pedra e a água nos implicam de maneira tão maravilhosa que nos permitem conjugar o nós: nós-rio, nós-montanhas, nós-terra (KRENAK; CARELLI; NUNES, 2022).

E acentua, em outra oportunidade, que o impacto do rompimento da barragem de fundão foi uma verdadeira catástrofe ao povo Krenak (“é como se a gente tivesse perdido o chão”). Destaca que talvez o povo só tenha conseguido alguma resiliência “porque nós somos um coletivo muito instituído, a gente tem uma história muito profunda e esse grupo de pessoas que hoje constitui mais de 130 famílias tem razões de permanecer aqui” (REVISTA VELHAS nº 13 *online*).

Argumenta que, sob a prática das empresas e do próprio governo, o esperado seria “todo mundo desistir, ir embora, aceitar uma outra compensação, construir um bairro, uma vila em algum lugar (...) porque não ficaram condições ecológicas, não ficaram condições materiais de produzir comida, de produzir vida” (REVISTA VELHAS nº 13 *online*).

Segundo Douglas Krenak, liderança indígena, os Krenak chegaram a fazer o seu ritual fúnebre para o Watu, cantando para ele. E a esperança e fé que sempre tiveram no Watu (que os levavam de volta à mesma terra nas ocasiões em que dela foram desalojados) restou abalada, sentindo-se os Krenak frustrados pelo sentimento de que nada poderiam fazer pelo rio (FUNAI, p. 126).

Considerando todo o contexto dos sucessivos processos de impactação sobre o modo de vida dos Krenak, Pascoal (2010, p. 9) considera que esse povo experimentou as diversas formas de conflitos ambientais existentes, desde os primeiros contatos com não indígenas: os conflitos de cunho territorial, em que megaprojetos atingem a territorialidade do grupo; os de caráter distributivos, que são relativos à iniquidade do acesso e ao uso dos recursos naturais; e os conflitos de feição espaciais, em que os danos e/ou impactos transbordam os limites entre os territórios dos diversos grupos sociais (sendo exemplo deste último o conflito surgido com a Vale, a partir da destruição do Watu).

umbilical é enterrado no ato de plantar, e então criança e planta compartilham o mesmo espírito (Ailton Krenak Futuro ancestral" by Ailton Krenak, Rita Carelli, p. 51).

A Síntese dos impactos diretos e indiretos sofridos pela comunidade Krenak com o rompimento da barragem do Fundão foi assim apresentada pela FUNAI:

Quadro 1: Impactos diretos e indiretos sobre a comunidade indígena Krenak

Impactos sobre os ecossistemas e suas relações ecológicas no trecho da Terra Indígena Krenak	Direto	Indireto
Fragmentação e destruição de habitats		
Contaminação da água com lama de rejeitos		
Assoreamento do leito dos rios		
Soterramento das lagoas e nascentes adjacentes ao leito dos rios		
Destruição da vegetação ripária e aquática		
Interrupção da conexão com tributários e lagoas marginais		
Alteração do fluxo hídrico		
Destruição de áreas de reprodução de peixes		
Destruição das áreas "berçários" de reposição da ictiofauna (áreas de alimentação de larvas e juvenis);		
Impactos sobre a pesca com mortalidade de peixes e crustáceos		
Alteração e empobrecimento da cadeia trófica em toda a extensão do dano		
Interrupção do fluxo gênico de espécies entre corpos d'água		
Perda de espécies com especificidade de habitat (corredeiras, locas, poços, remansos, etc)		
Mortalidade de espécimes em toda a cadeia trófica		
Piora no estado de conservação de espécies já listadas como ameaçadas e ingresso de novas espécies no rol de ameaçadas;		
Comprometimento da estrutura e função dos ecossistemas		

Quadro 1 - Impactos diretos e indiretos sobre a comunidade indígena Krenak.		
Impactos sobre os ecossistemas e suas relações ecológicas no trecho da Terra Indígena Krenak	Direto	Indireto
Comprometimento do estoque pesqueiro		
Impactos sobre os ecossistemas e suas relações com o modo de vida Indígena Krenak		
Rejeição do pescado pela comunidade circundante e por turistas		
Interrupção dos rituais indígenas (cosmologia)		
Morte espiritual do rio Doce para os indígenas e perda de confiança no futuro da etnia		
Prejuízo nas atividades de recreação dos indígenas		
Prejuízo ao processo de transferência de conhecimento sobre o ambiente circundante.		
Perda de área de dessedentação para gado		
Prejuízo a caça indígena		

Fonte: Site: FUNAI

Alguns indicadores, como perda efetiva de recursos alimentares e de renda (especialmente o pescado) foi categorizado, pela Funai, como perdas estimáveis. Na mesma classe, a biomassa consumida de caça (que fora restringida com o rompimento da barragem) e a perda de áreas de pastejo e de cultura agrícola. Para esse grupo, a solução seria indenização em pecúnia e investimentos nas alternativas de geração de renda, atentando-se que o Projeto de Pecuária, instalado na comunidade com a construção da Usina Hidrelétrica de Aimorés, já havia provado ser limitado para efeito de prover condições igualitárias de desenvolvimento econômico da comunidade.

Outros indicadores, porém, segundo o mesmo estudo, seriam imensuráveis. Do ponto de vista cultural, a par dos danos morais sofridos, seriam necessários mecanismos para o resgate da autoestima do grupo e para a preservação dos conhecimentos, cuja difusão interna se apresentava em risco.

Por fim, foi destacado pela Funai que os Krenak apontaram para a necessidade de se garantir a recuperação das terras, cujos estudos se encontravam àquele tempo paralisados, e que abarcaria a Unidade de Conservação do grupo de Proteção Integral, Parque Estadual de Sete Salões. Defendiam que essa seria a única forma de ressacralizar seu território, recuperando a posse das suas grutas sagradas, dos sítios de pinturas rupestres, do contato com a mata, com os animais e com as fontes de águas puras.

O mais grave, é a percepção de que tamanho nível de desastre e impacto, que se fez em eventos danosos sucessivos, não configura sequência de fatos isolados, mostrando-se, em verdade, sob clara interconexão e progressividade. A ausência de adequada responsabilização e, sobretudo, de responsabilidade, frente ao já instalado quadro de desconfiança e insegurança que permeia a atuação das transnacionais na região, transforma a já conflituosa relação em arriscado campo de destruição da vida indígena, tendo em conta que, sob a progressão observada, um próximo evento danoso já não teria bem maior a atingir senão a própria esperança de existência do povo.

2.3 O QUE HÁ EM COMUM: COMPARATIVO COM O APROVEITAMENTO ECONÔMICO DA VALE EM OUTRAS TERRAS INDÍGENAS

É certo que, do ponto de vista histórico, existe uma relação muito peculiar entre a Vale e o povo Krenak, tendo em conta, como demonstrado neste trabalho, o nascedouro da empresa, ainda como estatal, na região do Vale do Rio Doce, berço do território Krenak, e a sequência de fatos que se desenrolaram a partir da pretensão exploratória da empresa sobre a região, que impactou diretamente o ecossistema da terra indígena, com abalo nas estruturas sociais, culturais, econômicas e espirituais do povo Krenak.

No sítio da Vale, todavia, é possível localizar a indicação de que a empresa se relaciona por força de seus empreendimentos no Brasil com diversos outros povos. São eles: Kaiapó, Xikrin do Cateté, Gavião (Parkatêjê, Kyikatêjê, e Akrãtikatêjê), Awá, Guajajara e Ka'apor, Pataxó, Pataxó Hã Hã Hã, Tupiniquim e Guarani.

Já no exterior, e segundo o mesmo sítio eletrônico, localizam-se os povos Atikameksheng Anishnawbek First Nation, Sagamok Anishnawbek First Nation, Wahnapiatae

First Nation, Whitefish River First Nation, Métis Nation of Ontario (Regions 1, 5, 9), Mississaugas of the Credit First Nation (todos em Ontario); Nisichawayasihk Cree Nation (CNC), em Manitoba e Innu Nation and Nunatsiavut Government (em Newfoundland & Labrador).

E como salientado, ao início deste estudo, é de suma importância conhecer o modo de atuação de uma transnacional no seu país de origem, uma vez que as práticas ambientais dessa empresa tendem a se replicar nos países de destino.

Assim que, sob a perspectiva teórica, é possível identificar os pressupostos de ESG da atuação da Vale em terras indígenas. Transcreva-se (VALE. *online*):

A atuação da Vale é pautada pela gestão de riscos e impactos de suas atividades sobre os territórios e pelo respeito à diversidade cultural e aos direitos dessas populações, reconhecendo a relação diferenciada que elas têm com o território, que envolve não só aspectos físicos e socioeconômicos, mas também culturais e espirituais. O relacionamento com essas populações tem o foco na construção e na manutenção da confiança, no apoio à autonomia e à resiliência das comunidades, contribuindo para benefícios mútuos e para a promoção do etnodesenvolvimento dessas comunidades.

Apesar das referências à gestão de risco e de impactos de suas atividades, respeito à diversidade e aos direitos dessas populações, à manutenção de uma relação de confiança e à construção de benefícios mútuos, do ponto de vista prático, são fartos os registros no Brasil de danos às comunidades indígenas pelo aproveitamento econômico realizado pela Vale.

A exemplo, no Estado do Pará, com o empreendimento Onça Puma, a empresa teria contribuído para a contaminação do rio Cateté, onde vivem os Xikrin, com metais pesados, com prejuízo às atividades de pesca, de transporte, de plantio e com grave repercussão à saúde dos povos.

Segundo o Relatório “Cúmplices da Destruição, de elaboração conjunta da APIB com a Amazon Watch, um estudo de pesquisadores da Universidade Federal do Pará, de fevereiro de 2020, sobre a poluição no rio Cateté, apontou que, em decorrência do empreendimento Onça Puma, “100% dos indivíduos estão com seus organismos contaminados com pelo menos um metal pesado, em grau alarmante”, não havendo dúvidas quanto à responsabilidade do empreendimento Onça Puma em contribuir para a contaminação do Rio Cateté” (CUMPLICE NA DESTRUIÇÃO VI. *online*).

Já no campo dos desastres ambientais, citem-se os indígenas pataxó e pataxó Hã Hã Hã da aldeia Naó Xohã, que foram vítimas do desastre de Brumadinho, ficando impedidos de pescar e de fazer rituais no rio Paraopeba, que foi poluído pela lama de rejeitos de minério. O povo Pataxó recebeu, a partir de acordo firmado pela via judicial, o direito ao pagamento de auxílio mensal emergencial, ao atendimento de saúde e de diagnóstico e à assessoria técnica

para acompanhar o processo de reparação dos danos causados. Todavia, o acidente, que se deu em 2019, segue produzindo efeitos danosos aos povos, que, em fevereiro de 2022, precisaram ser deslocados temporariamente da comunidade, devido à inundação da aldeia após fortes chuvas que fizeram o nível do Rio Paraopeba subir, ante a deposição de rejeitos de mineração na calha do rio (MANSUR, 2023. *online*).

Em âmbito internacional também se localizam notícias de atuações com elevado impacto socioambiental nas regiões onde a Vale atua. Segundo Cezne, nas minas de carvão em Moçambique, as práticas de deslocamento induzidas por projetos da Vale têm se tornado ilustrativas “dos muitos delitos e da natureza excludente que marcam a nascente indústria de mineração do país”, sendo a precariedade nos locais de reassentamento e os níveis perigosos de poluição da mineração de carvão as principais queixas, retratadas em protesto e mobilização coletiva” (CEZNE, 2019).

A compreensão de se tratar de um movimento linear em âmbito global fez surgir, no ano de 2009, a Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale (AV), grupo que reúne “desde sindicatos, grupos de direitos humanos, advogados, associações de camponeses e ativistas ambientais, até acadêmicos, representantes de políticas públicas, organizações culturais e grupos religiosos” (CEZNE, 2019) que realiza encontros e visitas de campo às áreas de mineração da Vale, com o escopo de obter relatos de testemunhas acerca da realidade dos projetos da Vale que permita a troca de experiências. Cezne aponta que diretor da ONG moçambicana que participou da visita a Carajás-PA, indicou que:

a viagem proporcionou uma oportunidade ‘de ver a situação *in loco*, como uma forma de contrabalançar: contrastando (o corredor ferroviário de Carajás) com o corredor de Nacala (em Moçambique), fazendo comparações, analogias, e vimos que o comportamento da Vale é o mesmo (CEZNE, 2019).

No primeiro encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, produziu-se dossiê com a sistematização de informações que embasaram as denúncias apresentadas por grupos e pessoas diretamente atingidas (DOSSIÊ DOS IMPACTOS E VIOLAÇÕES DA VALE NO MUNDO, 2010. *online*).

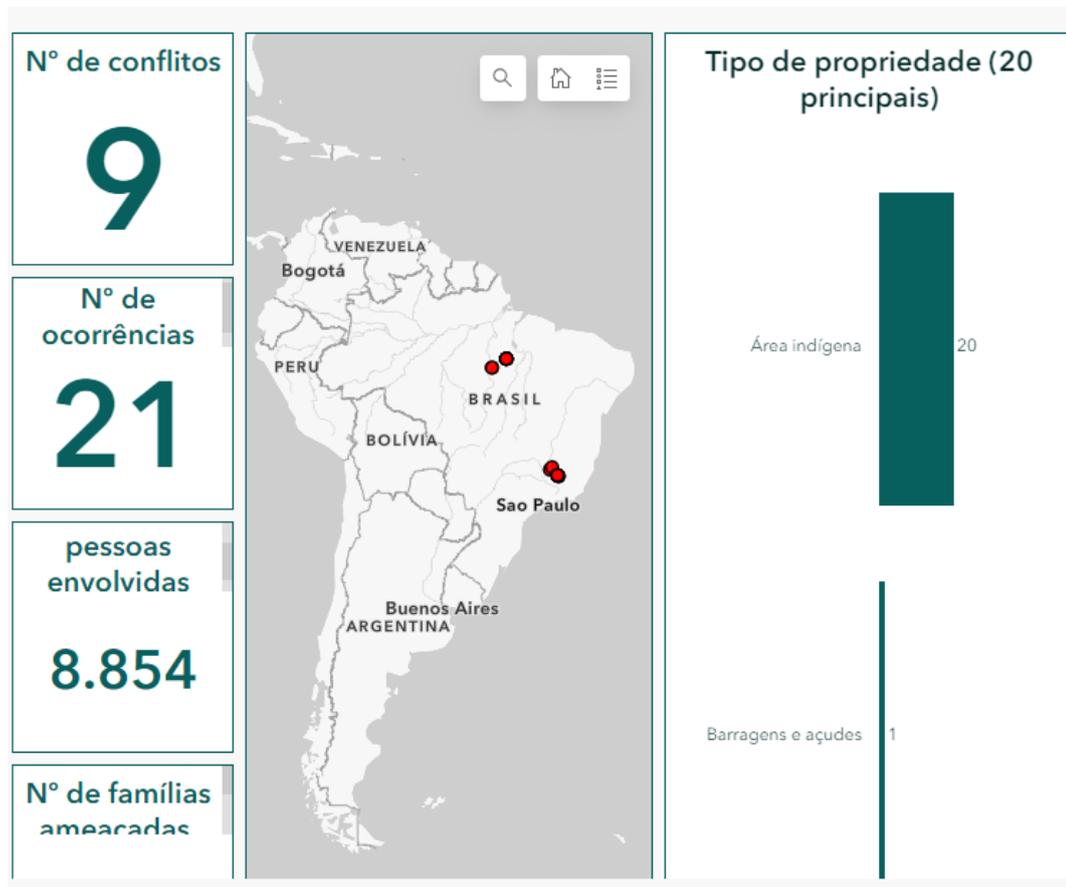
Dentre os impactos sobre populações indígenas, registrados no aludido dossiê, tem-se o alerta de descasos no cumprimento de exigências e condicionantes referentes aos direitos humanos pela Vale Inco (CVRD Inco), subsidiária da brasileira Vale no Canadá, o que motivou a retirada daquela empresa do índice FTSE4GOOD (índice internacional de empresas com as melhores práticas de desenvolvimento sustentável), tendo sido bastante criticada pela poluição que causava e pela forma como tratava as populações indígenas e os trabalhadores.

Após uma série de indicações de irregularidades, conclui-se no dossiê que:

A Vale usa as mesmas táticas com as populações em todo o mundo. Ela pressiona, ameaça, coopta agentes públicos e locais, chegando até a fazer uso de milícias e forças militares para garantir seus “investimentos”. Em muitos lugares, a empresa financia campanhas eleitorais, zoneamentos ecológicos e planos diretores de municípios, numa completa inversão do princípio da gestão política e governamental soberana dos interesses públicos pela sociedade ((DOSSIÊ DOS IMPACTOS E VIOLAÇÕES DA VALE NO MUNDO, 2010. *online*).

Particularmente para o Brasil, entender o funcionamento das empresas transnacionais no país frente a terras indígenas tem especial relevo. No observatório de conflitos da mineração no Brasil, há registro de 9 conflitos entre a Vale e Povos Indígenas, com 21 ocorrências, num total de 8.854 pessoas envolvidas (COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO. *online*). Vide:

Figura 1: Conflitos



Fonte: Site: conflitosdamineracao.org

E embora neste estudo se centre no caso envolvendo Vale e Povos Indígenas, se considerados todos os conflitos envolvendo povos indígenas no Brasil pela atividade de mineradoras internacionais, o gráfico se eleva, sendo 669 conflitos com 1.112 ocorrências, assim representadas no mapa:

Figura 2: Mapa demonstrativo



Fonte: Site: conflitosdamineracao.org

Todo o quadro de conflitos, seja o perpetuado no âmbito da Terra Indígena Krenak com a Mineradora Vale, seja o ocorrente nas demais terras indígenas envolvendo as diversas empresas transnacionais com atuação no País, demonstra a importância de se bem delimitar o correspondente panorama de responsabilidades dessas empresas no Brasil, o que nesse trabalho se propõe fazer a partir das diretrizes constitucionais envolvidas.

3. O REGRAMENTO NORMATIVO SOBRE APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS

É de relevo se ter em conta a distinção entre direito indígena e direito indigenista. Como ensina Amado, o direito indígena é o direito próprio do povo indígena, “direito segundo seus costumes (direito consuetudinário)”, ao passo em que o direito indigenista,

é o conjunto de normas elaboradas pelos não índios para os índios, tal como o Estatuto do Índio de 1973; a Convenção 169 da OIT e vários outros dispositivos legais esparsos pelo ordenamento jurídico brasileiro (ELOY AMADO, 2014, p. 21).

A apreciação que se faz neste estudo centra-se no direito indigenista, tendo em conta que a produção normativa que rege a relação dos povos indígenas com a sociedade envolvente (aí incluídas as transnacionais) é predominantemente resultado da atuação de governos ou organismos internacionais, sem direta participação indígena.

Alguns dos regramentos normativos mais recentes, é certo, contaram, em suas elaborações, com alguma medida de participação, caracterizada pela oitiva dos povos originários acerca das situações normatizadas. A exemplo, na seara internacional, a Convenção OIT nº 169; e, em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988, cuja Assembleia Constituinte, embora não tenha contado com indígena em sua composição, obteve participação das lideranças indígenas na fase de Audiências Públicas perante a Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias, tendo absorvido, ademais, parcela das reivindicações dos povos originários em seus dispositivos.

A normatização, que resultou na ordem indigenista-constitucional brasileira, reflete o compromisso do Poder Constituinte com a proteção dos povos indígenas, traçando os limites e condicionantes admitidos para utilização de suas terras, em sopesamento de valores que se faz sob linhas limítrofes. Em âmbito internacional, a normatização do tema que, em parte, constitui *soft law*, ocorreu de modo lento e gradual ao longo do século XX (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008), sendo gradual também o nível de participação dos indígenas em suas formulações, o que se fez sentir na disposição dos comandos de direito internacional, cujas primeiras formulações – distantes da contribuição dos interessados – se direcionavam apenas à superação da ênfase individualista dos Direitos Humanos da Declaração Universal, de 1948, passando, adiante, pela fase de superação da percepção integracionista que então inspirava a formulação do direito indígena, até alcançar a regulação das peculiaridades do modo de vida indígena, com ampla absorção da cosmovisão dos povos originários, inclusive e especialmente, no que respeita a sua relação com a terra.

Cumpra conhecer tais normatizações em sua perspectiva histórica, a fim de extrair a *ratio* das normas quanto ao aproveitamento econômico em terras indígenas e às garantias dos povos indígenas frente a interesses comerciais que lhes atinjam.

3.1 A ORDEM INTERNACIONAL INDIGENISTA

Segundo Urquidi, Teixeira e Lana, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 contemplou alguns elementos dos povos indígenas em seus direitos, a exemplo dos princípios da igualdade e da não-discriminação, os quais, todavia, eram pleiteados, por aqueles povos, como “grupos ou comunidades de pessoas – coletividades”, considerando-as “em conjunto como sujeitos de direito” (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008, p. 199-222).

Destacam ainda que, na América Latina, as “primeiras ações formais no plano internacional relativas à legislação indígena (...) remontam ao 1º Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, de 1940, no México”, que consistiu “numa tentativa de articular a legislação indigenista, tendo em mente sistematizar e comparar os princípios jurídicos e a legislação dos países membros”. Não obstante, a iniciativa estava orientada “sob o indicativo da integração das populações indígenas”.

O primeiro espaço de proteção indígena em âmbito mundial, todavia, ocorreu através da atuação da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Internacionalmente, portanto, o indígena se fez cidadão ao se fazer trabalhador.

Lastra (2008, p. 5) aponta que, já em 1921, a OIT realizou estudos para analisar as condições em que sobreviviam as populações originárias. E em 1926, por meio do Conselho de Administração, instituiu uma Comissão de experts em Trabalho Indígena, com o objetivo de formular normas internacionais dirigidas aos trabalhadores indígenas. Os esforços resultaram na Convenção nº 107 da OIT, de 1957, documento que, com força vinculante, regrou diferentes questões relacionadas com os direitos dos povos indígenas, o que constituiu as bases para se pensar as especificidades de tais comunidades. Por outro lado, adverte o mesmo autor, propunha a Convenção a integração das populações indígenas à sociedade envolvente, desconsiderando o respeito à livre determinação e à diversidade cultural, social e religiosa desses povos.

De fato, a Convenção OIT nº 107 era dotada dessa dualidade: conquanto se dirigisse à proteção dos indígenas, o fazia sob a pretensão de concretizar a integração dos povos originários à sociedade envolvente. E o que poderia ser um fato curioso (a regulamentação de direitos indígenas por um órgão internacional cuja temática central é o trabalho), foi, na verdade,

elemento dotado de profundo simbolismo quanto ao desencontro entre o modo de vida indígena e as pretensões nacionais destinadas aos povos originários.

É que o pioneirismo regulamentador da OIT se deu porque, diante o achatamento dos territórios indígenas promovido pela tomada e exploração das terras dos povos originários, inviabilizou-se seu modo de existir, tendo os indígenas sido impelidos à integração ao estilo de vida circundante, inclusive – e de modo significativamente precário – ao mercado de trabalho.

Rocha (2021), apreciando a realidade dos povos indígenas brasileiros, indica que no “histórico de relações entre as sociedades indígenas e a nacional, vê-se bem que a violência, o extermínio e o etnocídio caracterizavam a situação concreta dos povos colonizados” e que nesse contexto, os indígenas foram, de início, agentes de troca, como mão de obra para o extrativismo da madeira, até o momento em que a Coroa portuguesa direciona seus interesses para as empresas coloniais mais estabelecidas, quando então:

estas passam a ser garantidas a partir da ação de governos, colonos e missionários religiosos, incorporando os nativos por meio do trabalho forçado, do desfazimento dos vínculos societários, costumes e de uma série de outros impactos daquele estado de guerra permanente (RIBEIRO, 1986; CUNHA, 1992; LIMA, 1995).

E o fenômeno não ficou adstrito aos tempos coloniais, tendo persistido, ao passar das décadas, com a força de trabalho do indígena submetida (ou aliciada) para atividades estranhas a sua forma tradicional.

É nesse contexto de utilização da mão de obra indígena para fomentar as atividades econômicas dos países em que localizados os povos originários, que Zimmermann (2016) aponta que a Convenção OIT nº 107, de 1957, foi a resposta internacional ao empenho dos Estados “civilizados” pela busca de uma solução para o que se podia nominar “problema indígena”, qual seja, a “homogeneidade cultural que o princípio da nacionalidade exigira dos Estados esbarrou na diversidade incômoda que a identidade indígena representava para quem a considerava um obstáculo à modernização dos países latino-americanos”.

Assim, a Convenção OIT nº 107, caracterizada pelas linhas mestras da integração e proteção das populações indígenas, ao tempo em que teria por finalidade última – sempre evidenciada em seu texto normativo – integrar as populações indígenas, de modo progressivo, a seus respectivos países, conferia proteção especial às populações indígenas, enquanto a integração não estivesse plenamente realizada. Nesses termos, “a proteção, (...) antes de ser um fim em si, era temporária e estava também a serviço da integração” (ZIMMERMANN, 2016).

Passados 30 anos, todavia, a Organização Internacional do Trabalho, reconhecendo a necessidade “de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores” e considerando “as aspirações desses povos [indígenas e tribais] a assumir o controle de suas

próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico”, editou a Convenção OIT nº 169 (Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989), que foi promulgada, no direito interno brasileiro, pelo Decreto 5151/04.

A Convenção nº 169, de 1989, guarda peculiaridade relevante para a compreensão da dinâmica indígena: não disciplina ela apenas o aspecto trabalhista dos direitos dos povos originários, mas também as demais condições que cercam seu modo de existir, uma vez que a precarização da relação laboral é consequência direta da vulnerabilidade do próprio modo de existir indígena em meio a modelo hegemônico tão distinto.

Assim que, na Convenção, os Governos nacionais se comprometeram a “desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade” (art. 2º). Deverão, ainda, “ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”, não devendo tais medidas serem “contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados” (art. 4º).

Os governos deverão, ademais, consultar os povos originários, “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º, a).

Também – e de modo particularmente relevante ao objeto do presente estudo – , há dever de consulta para determinar se os interesses dos 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” (art. 15, 2).

Acerca dos recursos naturais em terras indígenas, assegura-se, ainda, sua proteção especial, abrangendo “o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados” (art. 15, 1) e o direito de “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” (art. 15, 2).

Foi assegurado, ademais, o estabelecimento de meios:

através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes (art. 6, 1, b).

Também se disciplinou a questão atinente às terras indígenas, assegurando-se o respeito à “importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui

a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação” (art. 13, 1). Ademais, “a utilização do termo "terras" inclui “o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma” (art. 13, 2).

Assegurou-se o reconhecimento aos povos originários dos direitos de “propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, salvaguardando-se:

o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

Ademais, os governos têm a responsabilidade de “adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse”, assim como têm o dever de instituir “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados”.

Todo esse escopo protetivo, que teve como mote inicial a constatação da precariedade do trabalho indígena no mercado e a vulnerabilidade dos povos originários às práticas de exploração comercial, conduziram, como se pode notar, à regulamentação de aspectos diversos do modo de vida indígena, a fim de contribuir para a eliminação das “diferenças sócio – econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional”, e sempre “de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida” (art. 2º, 2. c).

O fim protetivo deixa de ser voltado à integração dos povos originários – que a Convenção reconhece livres para se desenvolver, nos termos de suas próprias aspirações e modos de vida –, dirigindo-se, precisamente, ao rompimento dos fatores de discriminação que cercam o modo de vida indígena e que redundam na assunção de trabalho pelos indígenas em relações laborais precárias.

Martin Hahn, Diretor do Escritório da OIT no Brasil, por ocasião do Simpósio Ayure, 2019, destacou a preocupação conjuntural da Convenção OIT 169 com o desenvolvimento socioeconômico indígena. Na ocasião, o representante da OIT iniciou seu discurso destacando a base da Convenção: o respeito ao modo de vida indígena e o reconhecimento dos direitos dos indígenas à terra, aos recursos naturais e à definição de suas próprias prioridades para o desenvolvimento. Apontou que, para superação das práticas discriminatórias que os afetam, a Convenção visa permitir que participem da tomada de decisão que afete suas vidas, sendo os

fundamentos da consulta e participação pedra angular da Convenção. E concluiu, quanto à condição de vida dos indígenas frente ao mercado de trabalho (no qual se veem impelidos a atuar):

Até hoje observamos que os povos indígenas e tribais, onde quer que morem, estão entre os mais pobres, enfrentando exclusão e marginalização. No mundo inteiro, observamos que povos indígenas enfrentam barreiras e desvantagens no mercado de trabalho, pois têm acesso limitado à educação e à formação e seus conhecimentos e suas habilidades tradicionais não são necessariamente valorizados ou demandados.

Infelizmente essa situação generalizada de marginalização e pobreza os torna vulneráveis a práticas de exploração como trabalho escravo, tráfico, trabalho perigoso e as piores formas de trabalho infantil.

Portanto, a Convenção nº 169 compreende uma seção completa sobre os direitos dos povos indígenas ao emprego, treinamento vocacional e proteção de seus direitos trabalhistas.

Quando os direitos e aspirações dos povos indígenas tribais no processo de desenvolvimento são respeitados eles poderão se tornar parceiros no processo de desenvolvimento, aumentando assim, consideravelmente sua contribuição para as economias nacionais.

Dessa forma, a Convenção nº 169 reafirma que os povos indígenas e tribais têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que todos os outros seres humanos (SIMPÓLIO AWURE, 2019, *online*).

A sua frase final retrata a brutal disparidade que atinge os povos originários em sua inserção atropelada no meio circundante (aí inserido o mercado de trabalho onde não está preparado para atuar): são absorvidos em condições subumanas, a ponto de necessitarem que uma Convenção Internacional reafirme possuírem os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que todos os demais seres humanos.

No Brasil, fatos são os problemas envolvendo as condições laborais dos povos indígenas. Segundo Braga, em visita da FUNAI, no ano de 1986, à área de Tremembé/CE se pôde constatar a existência de uma estratégia recorrente de expulsão dos indígenas de suas moradias, caracterizada pela pressão sobre as comunidades indígenas a venderem os coqueiros que plantaram e que serviam tanto para o sustento como para a ocupação do terreno.

Em aceitando a venda dos coqueiros (o que facilmente ocorria dada a situação de penúria a que eram conduzidas), as comunidades eram obrigadas a desocupar o local, “porque o comprador mais que depressa, cerca todo o terreno, e não ocorrendo a desocupação, deixa apenas o chão da casa para usufruto da família”. E assim se perpetua a violação, pois “caminhos tradicionais da população, de repente são cercados, obrigando os moradores a caminhos alternativos, revoltantes”, sendo a possibilidade de reação proporcional à ameaça de morte, bem presente na vida dos indígenas. Disso resulta quadro de extrema vulnerabilidade socioambiental, associado a perda da soberania alimentar, perda progressiva da fertilidade da terra e perda da medicina tradicional, havendo estudos acerca das condições de saúde de

populações rurais (FIGUEIREDO et al., 1987; VEIGA; BURLANDY, 2001) em que se associam o estado nutricional com a posse da terra e os processos de trabalho, revelando maior déficit nutricional à medida que diminui a posse da terra.

E mesmo após o advento da CF/88, são fartos os casos envolvendo vulnerabilidade socioambiental por decorrência da violação de direitos trabalhistas, especialmente em regiões onde os conflitos fundiários (e, por decorrência, o estrangulamento do modo de vida indígena) são intensamente observados. A exemplo, Moraes e Dettmer (2017) apontam que, nos anos de 2007 e 2008, em duas usinas de álcool do interior do Mato Grosso do Sul, “foram resgatados 926 trabalhadores indígenas das etnias Guarani e Terena, flagrados em condições de trabalho degradantes”, caracterizadas por “alojamentos superlotados, sem condições de habitabilidade e higiene; em meio a muito lixo, restos de comidas, esgoto a céu aberto, além da constante falta de água”. E acentua:

Verificou-se que as primeiras contratações da mão-de-obra indígena pelas usinas de açúcar e álcool, em Mato Grosso do Sul, fez-se por meio de contratos “verbais”, não havendo nada por escrito e, principalmente, nenhuma proteção era dada a esse trabalhador. Tal realidade foi denunciada pela mídia e por diversas organizações governamentais e não governamentais, caracterizando-se, principalmente, pela utilização de práticas como truck system, trabalho forçado, alojamentos de “lona” e total descumprimento de normas de segurança e saúde do trabalhador (MORAES; DETTMER, 2017).

Em questionamento realizado por meio da Lei de Acesso à Informação quanto ao número de indígenas envolvidos em denúncias de trabalho escravo (de 2003 a 2017), o Ministério do Trabalho e Emprego, após informar que havia limitação de acesso aos dados, pois não possui, em seu banco de denúncias, “informações tabuladas acerca da raça”, apontou:

considerando a metodologia adotada por esta Divisão (pesquisa de denúncias encaminhadas pela FUNAI; banco de autos de infração lavrados em desfavor de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas a de escravo; pesquisa manual de relatórios de fiscalização) decorrente da ausência de informação tabulada quanto à etnia dos trabalhadores submetidos a situação de escravidão contemporânea, pode-se concluir que, no total, foram encontrados 114 (cento e quatorze) trabalhadores indígenas nacionais envolvidos tanto em denúncias quanto em situação real de escravidão (BRASIL, 2018).

Em nova consulta, realizada em março/2024, por meio do Sistema Fala BR, o Ministério do Trabalho e Emprego afirmou não dispor do número de indígenas envolvidos em denúncias de trabalho escravo por não possuir esse marcador nos seus registros. Quanto à existência de políticas ou programas voltadas ao trabalho indígena, o MTE apresentou as ações de caráter universal desenvolvidas, para os quais a população indígena pode ser beneficiada, mas sem programa específico para tal público (BRASIL, 2024).

Foi motivada pela persistência da condição de vulnerabilidade dos povos originários que, cinquenta anos após a edição do primeiro normativo da OIT, a ONU editou, em 2007, com

natureza de *soft law*, documento de salvaguarda dos direitos indígenas, qual seja, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, embasando-se, dentre outros fundamentos, na:

necessidade urgente de respeitar e promover os direitos intrínsecos dos povos indígenas, que derivam de suas estruturas políticas, econômicas e sociais e de suas culturas, de suas tradições espirituais, de sua história e de sua concepção da vida, especialmente os direitos às suas terras, territórios e recursos (ONU, 2007).

O documento parte, ainda, da consideração de que “os povos indígenas são iguais a todos os demais povos”, ao tempo em que reconhece “o direito de todos os povos a serem diferentes, a se considerarem diferentes e a serem respeitados como tais”.

Sua origem foi ademais motivada pela preocupação:

com o fato de os povos indígenas terem sofrido injustiças históricas como resultado, entre outras coisas, da colonização e da subtração de suas terras, territórios e recursos, o que lhes tem impedido de exercer, em especial, seu direito ao desenvolvimento, em conformidade com suas próprias necessidades e interesses.

Em seu art. 8º é definido que “Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a prevenção e a reparação” de todo ato que tenha por objetivo ou consequência subtrair dos indígenas “suas terras, territórios ou recursos”. Os Estados, ademais, proporcionarão reparação, incluindo a restituição, por meio de mecanismos eficazes estabelecidos “conjuntamente com os povos indígenas, em relação aos bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais de que tenham sido privados sem o seu consentimento livre, prévio e informado, ou em violação às suas leis, tradições e costumes” (art. 11, 2).

Além disso, também é dever dos Estados a adoção de medidas eficazes, em consulta e cooperação com os povos indígenas interessados, “para combater o preconceito e eliminar a discriminação, e para promover a tolerância, a compreensão e as boas relações entre os povos indígenas e todos os demais setores da sociedade” (art. 15, 2).

É assegurado, ademais, aos povos indígenas “participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões” (art. 18 *caput*), devendo os Estados, consultar e colaborar “de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”.

Aos povos indígenas foi ainda assegurado “o direito de manter e desenvolver seus sistemas ou instituições políticas, econômicas e sociais”, bem como “o desfrute de seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento e de dedicar-se livremente a todas as suas atividades

econômicas, tradicionais e de outro tipo” (art. 20, 1). E, se privados de seus meios de subsistência e desenvolvimento, têm os povos indígenas “direito a uma reparação justa e equitativa” (art. 20, 2).

Previsão expressa, ainda, quanto ao direito “sem qualquer discriminação, à melhora de suas condições econômicas e sociais”, com especial destaque às “áreas da educação, emprego, capacitação e reconversão profissionais, habitação, saneamento, saúde e seguridade social” (art. 21).

Caberá aos Estados a adoção de “medidas eficazes e, quando couber, medidas especiais para assegurar a melhora contínua das condições econômicas e sociais dos povos indígenas” (art. 22), aos quais é assegurado ainda “determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento”. De modo especial, os povos indígenas têm o direito de participar ativamente da elaboração e da determinação dos programas que lhes afetem, como saúde, habitação e programas econômicos e sociais e, na medida do possível, de administrar esses programas por meio de suas próprias instituições (art. 23).

Como se observa, o consentimento dos indígenas livre, prévio e informado e suas participações em todas as medidas – inclusive de ordem legislativa ou administrativa – que lhes afetem são elementos centrais do regramento. Assim como o direito de manterem seu próprio modo de vida, com meios adequados a seu desenvolvimento (entendido, ressalte-se pelas próprias concepções indígenas, e não pela absorção de uma visão de desenvolvimento do meio envolvente).

Urquidi, Teixeira e Lana (2008) apontam que a influência da Convenção 169 deu base jurídica específica à questão das minorias étnicas,

fornecendo novo fôlego à organização das comunidades indígenas em agrupamentos diversos, capazes de interpelar o Estado, exigindo dele políticas sociais para a superação da pobreza, maior participação na tomada de decisões e inclusive reconhecimento das identidades indígenas como parte da identidade nacional (URQUIDI; TEXEIRA; LANA, 2008).

Citam as autoras que, em diversos países da América Latina, acompanhando o processo de desenvolvimento do Direito Internacional, observou-se “transformações institucionais e da esfera pública que culminaram, na década de 90, em processos de reformas constitucionais com vistas à democratização e à ampliação da participação social na vida política do país”. Cita nesse contexto que:

a Colômbia, em 1991, incorporou a diversidade étnica e cultural na sua constituição; em 1992, o México oficialmente assumiu sua composição multicultural; o Paraguai, em 1992, além do reconhecimento dos direitos indígenas, se auto-intitulou como país bilíngüe; o Peru, em 1993 aprovou, ao lado do castelhano, as línguas indígenas como oficiais; e, em 1994, a Bolívia incorporou na Constituição sua pluriétnicidade. A

Argentina foi um pouco mais tímida a respeito, admitindo unicamente a pré-existência de povos indígena (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008).

No Brasil, também se pode identificar a influência da Convenção nº 169 no cenário constitucional, muito embora só tenha sido aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. A autodeterminação dos povos, o reconhecimento de seu direito ao desenvolvimento e a garantia de acesso a seus territórios findaram consagrados no texto constitucional de 1988 e foram amplamente reafirmados no contexto da participação popular que inspirou a redação na Constituinte.

Saliente-se, ainda, em âmbito regional do cenário internacional, a edição da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI), a qual, aprovada, em 2016, na Organização dos Estados Americanos (OEA), constitui o primeiro instrumento desse organismo internacional pela promoção dos direitos dos povos indígenas das Américas. Seu processo de elaboração durou 17 anos e, relativamente aos documentos de alcance mundial (Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU) e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT), versou quatro temas novos, dispostos nos artigos II, IX, XVII e XXVI, quais sejam, o reconhecimento e a proteção à: (i) multiculturalidade, inclusive linguística; (ii) personalidade jurídica dos povos indígenas; (iii) sistemas de família indígena; e (iv) povos isolados.

Conhecida a amplitude do ordenamento internacional de direitos dos povos indígenas, cumpre lançar um olhar detido sobre a regulamentação que se firmou em âmbito constitucional, relativamente aos direitos indígenas, particularmente no que respeita aos interesses de aproveitamento de suas terras e tendo em conta a perspectiva histórica de sua formulação.

3.2 A ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

(...) gostaria de abrir com a frase de um índio e que na verdade me foi uma grande e profunda aula de direito. Estava, eu justamente a pedido da Comissão Pró-Índio de São Paulo na área do Gavião, no sul do Pará, discutindo um problema gravíssimo, onde uma área estava sendo inundada pela represa de Tucuruí - área indígena e - justamente na construção da barragem, uns pilares da barragem se sentavam na montanha que dava nome à área e que era sagrada ao grupo Gavião. E como não havia defesa possível dessa montanha sagrada, porque a lei brasileira não garantia nenhum direito ao sítio sagrado, tentava eu explicar isso ao índio Tanharé. E depois de muita tentativa de explicação do que era lei, como era a lei, porque a lei não dava esse direito, ele me perguntou: "Essa lei que você fala não é uma invenção dos brancos?" E eu, depois de toda a minha formação jurídico-positivista, acabei tendo de reconhecer que realmente aquela lei era uma invenção dos brancos. E ele respondeu: "Pois, então, o direito a essa montanha é um direito que nós, como Nação Gavião, temos. Os brancos que inventem uma lei, que reconheça esse direito" (Fala de Carlos Marés, Presidente da Fundação Cultural de Curitiba; Secretário Municipal de Cultura de Curitiba; Membro da Comissão de Criação do Parque Yanomani e Membro da Comissão Pró-Índio de São Paulo, na Constituinte de 1988).

A Constituição Federal de 1988, imbuída de forte ânsia pela redemocratização do país, estabeleceu-se marco na garantia de direitos individuais, sociais e políticos e no reconhecimento à pluralidade como elemento central à identidade do país.

Foi nesse contexto que os indígenas, em seus diferentes grupos e culturas, receberam tratamento próprio, com disciplina que buscou reconhecer suas particularidades e seus distintos modos de vida. Assim que lhes foi traçado específico capítulo dentro do Título “Da Ordem Social”, em regramento que abordou desde seus mais elementares direitos (como posse permanente sobre as terras tradicionalmente ocupadas, demarcação e reconhecimento à sua organização sociocultural), perpassando pela garantia de legitimação à defesa de seus interesses em juízo, até alcançar a disciplina quanto ao aproveitamento dos recursos naturais em terras indígenas.

Vide as disposições em seu conjunto:

CAPÍTULO VIII

DOS ÍNDIOS

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.

§ 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.

§ 2º 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 existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada 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.

§ 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, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Acerca da pesquisa e da lavra de recursos minerais e do aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, é de relevo também a previsão do art. 176, §1º, da Constituição Federal. Transcreva-se:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, **que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.**

Em disposições transitórias, relevante é ainda o art. 67 do ADCT, segundo o qual “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”.

No aspecto econômico, portanto, pode-se observar, em leitura conjunta dos dispositivos, duas ordens básicas de disciplina constitucional: a primeira, a que assegura aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras tradicionalmente ocupadas, sobre as quais têm direito à posse permanente (§2º do art. 231, da CF/88), competindo à União demarcá-las (art. 231 *caput*) em prazo de 5 anos (art. 67, ADCT); a segunda a que admite, sob as condições estipuladas em legislação específica (art. 176, §1º), “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas”, desde que “efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (§3º, do art. 231). Ainda quanto ao ponto, a CF/88 foi taxativa na proibição ao incentivo às atividades de garimpo por cooperativas em terras indígenas (§ 7º do art. 231).

Para compreender o alcance das responsabilidades das empresas transnacionais atuantes sobre terras indígenas, é necessário, precipuamente, conhecer o regramento de ordem constitucional que ampara os interesses das populações originárias. De um lado porque é nesse conjunto normativo (constante do título “Da Ordem Social”, no capítulo próprio nominado “Dos Índios”) que se encontra o núcleo protetivo das comunidades indígenas; e, de outro, porque, no capítulo reservado ao trato das questões indígenas, deu-se um regramento peculiar

pelo Constituinte: tratou ele de ponderar os interesses indígenas em face dos interesses exploratórios de suas terras, traçando condicionantes diretas a essa relação.

Assim, embora os dispositivos acima indicados estejam inseridos em capítulo nominado “Dos Índios”, no título da Ordem Social, suas disciplinas atingem também ocupantes não indígenas ou, como mais interessa ao presente estudo, atores da exploração comercial sobre terras indígenas, em intercâmbio, portanto, com a disciplina que se estabeleceu no título “Da Ordem Econômica”²³.

Essa disciplina ampla, em que as normas do regramento indígena sopesam desde o escopo protetivo indígena, precipuamente em sua ordem social, até aspectos de ordem econômica que ultrapassam até mesmo os aspectos econômicos do modo de vida indígena, para disciplinar as possibilidades e impor os limites a atores externos, foi reflexo das distintas forças que atuaram perante a Assembleia Nacional Constituinte, por ocasião da formação do texto constitucional brasileiro.

É preciso, assim, resgatar o que, de fato, motivou a inserção de cada norma atinente ao regramento indígena, de acordo com o intuito do Poder Constituinte originário, a fim de evitar conclusões que mais se associem ao intérprete do que à base normativa apreciada, pois a visão parcial nesse tema é turva e ineficiente como medida de solução aos problemas envolvendo disputas de aproveitamento em terras indígenas.

Para tanto, cumpre examinar os posicionamentos lançados na Constituinte, que resultaram no texto promulgado, o que é possível fazer a partir do exame das falas externadas nas Audiências Públicas perante a Assembleia Constituinte e das emendas propostas ao longo da tramitação do Anteprojeto constitucional.

3.2.1 Formação do texto da Constituição Cidadã de 1988 no capítulo “DOS ÍNDIOS”

3.2.1.1 O exame das vozes lançadas na Assembleia Constituinte

Vocês têm que acreditar nas minhas palavras porque estou acreditando muito nas palavras de vocês” (Cacique Raoni, perante a Assembleia Nacional Constituinte).

²³ De certo que há íntima relação entre a ordem social e a ordem econômica. Como destacado por Bercovici, ao examinar a ordem econômica de Weimar (que inaugurou a previsão em ordem constitucional dos direitos fundamentais socioeconômicos), era claro o propósito daquele texto de buscar a transformação social. E citando Neumann, indicou que os dispositivos que tratavam da “reforma agrária (art. 155), socialização (art. 156), direitos de sindicalização (art. 159), previdência e assistência sociais (art. 161) e democracia econômica (art. 165) representavam a base para a construção do Estado Social de Direito, cujo fim último era a realização da liberdade social” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. P 35-36). Nada obstante, a Constituição Federal de 1988 tornou sobremaneira evidenciada essa correlação entre ordem social e econômica no capítulo atinente aos indígenas.

O exame das falas apresentadas em Audiência Pública é importante norte à compreensão dos fundamentos que resultaram no texto do capítulo “dos índios” da CF/1988.

Conforme se depreende da Ata da 3ª Reunião da Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias, encontro no qual se debateu de modo específico a temática indígena, o encontro contou:

com a presença dos seguintes representantes indígenas: Cacique Celestino - Xavantes, Cacique Antana - Xingu, Cacique Raoni- Xingu, Cacique AI eixo Pohi - Krahôs, Cacique Inocêncio - Enkbatas (Canoeiros) Cacique Alfredo Gueiro- Kaxinawá, Ailton Krenak - Presidente da União das Nações Indígenas, Janacula Kanaiurá - Chefe de Gabinete do Presidente da FUNAI, Marcos Terena Ministério da Cultura, Jorge Terena- Ministério da Cultura e Ijarruri Karajá - Superintendente para Assuntos Indígenas do Estado de Goiás; que entregou as sugestões dos índios ao anteprojeto a ser apresentado pela Subcomissão (BRASIL, *online*).

O momento, emblemático por si, foi ainda marcado pela necessidade de deslocamento da presidência da Subcomissão até portaria do Congresso Nacional, para permitir o ingresso, na Casa Legislativa, de cacique indígena em seus trajes típicos, conforme registro do Constituinte Ivo Lech:

e o gesto, hoje, da Presidência desta Comissão de ir até uma das portarias desta Casa e fazer com que seja respeitado o direito de um cacique entrar no prédio do Congresso Nacional, o prédio da Constituinte, sem camisa, usando a sua indumentária típica, vai ser durante todos os trabalhos desta Subcomissão uma norma: aqui, nesta Subcomissão, aqui, no prédio da Assembléia Nacional Constituinte, os direitos nós asseguramos, serão respeitados, inclusive o sagrado direito de ir e vir, de estar aqui presente e, honrosamente para nós, participar e nos ajudar nesse trabalho de escrever a Carta do Brasil novo” (Constituinte Ivo Lech, Presidente da Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias, ao receber, na Assembleia Nacional Constituinte, a proposta dos povos indígenas ao novo texto constitucional) (BRASIL, *online*).

O ato não foi apenas simbólico. Muito do que resultou no texto constitucional teve embasamento na proposta entregue, na ocasião, pelos líderes indígenas. Vide o texto por eles apresentado²⁴:

Proposta à Assembléia Nacional Constituinte.

Inclua-se no anteprojeto do texto constitucional, em capítulo relativo às populações indígenas, os seguintes dispositivos.

Das populações indígenas.

Art. 1º São reconhecidas as comunidades indígenas, seus direitos originários sobre as terras que ocupam, sua organização social, seus usos e costumes, línguas e tradições.

Parágrafo Único. A União garantirá a devida proteção às terras, às instituições, às pessoas, aos bens, à saúde e à educação dos índios.

²⁴ A proposta, segundo a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha em sua fala perante a Constituinte, “ é fruto de dez anos de discussão, é fruto do apoio, também, de várias entidades da sociedade civil, entre as quais a Associação Brasileira de Antropologia”.

Art. 2º As terras ocupadas pelos índios são alienáveis, destinadas a sua posse permanente, ficando reconhecidos seus direitos ao usufruto exclusivo das terras das riquezas naturais do solo, do subsolo, dos cursos pluviais e de todas as utilidades nelas existentes

São terras ocupadas pelos índios, as por eles habitadas, utilizadas para pesca, caça, extração, coleta, agricultura, outras atividades produtivas, bem como as áreas necessárias à reprodução física e cultural de suas comunidades, segundo seus usos, costumes e tradições, estando incluídas as áreas necessárias à preservação do meio-ambiente e do seu patrimônio cultural (BRASIL, *online*).

As terras ocupadas pelos índios pertencem à União, são indisponíveis e inalterável a sua destinação. São nulos e extintos e não produzirão efeitos jurídicos os atos de qualquer natureza que tenham por objetivo o domínio, a posse, o uso, a ocupação ou a concessão de terras ocupadas pelos índios ou das riquezas naturais do solo, do subsolo e dos cursos pluviais nela existentes.

A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão direito de ação ou indenização contra o poder público ou dos índios. Na terra ocupada pelos índios é vedada qualquer atividade extrativa de riquezas não renováveis, exceto, foiceação e garimpagem, quando exercida pelas próprias comunidades indígenas. Para melhor garantia das terras indígenas, ainda não demarcadas, a União as demará, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Art. 3º Os índios, as comunidades indígenas, suas organizações, o Congresso Nacional e o Ministério Público são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos direitos indígenas.

A competência para dirimir disputas sobre os direitos indígenas será sempre da Justiça Federal. O Ministério Público tem a responsabilidade da defesa e a proteção desse direito judicial e extrajudicial devendo agir de ofício, ou mediante provocação. A proteção compreende a pessoa, o patrimônio material e imaterial ou interesse dos índios, bem como a preservação e restauração de seus direitos, reparação de danos e promoção de responsabilidade dos ofensores. Em toda a relação contratual de que puder resultar o prejuízo ao direito dos indígenas será obrigatória a interveniência do Ministério Público sob pena de nulidade.

Os direitos e garantias reconhecidos neste capítulo são diretamente aplicáveis e vincula a todos os poderes públicos. Compete à União, e de forma a completar aos Estados, legislar sobre a garantia dos direitos previstos neste capítulo (BRASIL, *online*).

Como se observa, os direitos originários sobre as terras, sua inalienabilidade, o usufruto exclusivo, a propriedade da União e a nulidade de qualquer ato de domínio, posse, o uso, a ocupação ou a concessão de terras ocupadas pelos índios ou das riquezas naturais, que constavam da proposta indígena, foram mantidos no texto constitucional.

As distinções com o texto promulgado, como se verá adiante, ora se deram pelo intuito de melhor explicitar o largo alcance dos direitos indígenas (de modo a evitar a falência das previsões constitucionais); ora se fizeram para delimitar, nesse alcance protetivo, suas fronteiras frente aos demais interesses nacionais.

A 8ª Reunião de Audição da Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias teve por enfoque os temas relativos às populações indígenas e nela foram ouvidas diversas entidades com atuação junto a grupos indígenas.

Abriu as falas o Conselho indigenista Missionário – CIMI, representado pelo reverendo Erwin Krautler, que defendeu a necessidade de se criar no tema um sólido sistema constitucional, a fim de evitar a continuidade do quadro de gravíssimas hostilidades que estariam pesando sobre os indígenas e de movimentos crescentes de pressão pelo uso de suas terras (a pretexto do desenvolvimento do país). Vide trecho de sua fala:

já em setembro de 1985, em documento distribuído à imprensa, o CIMI denunciava o uso da repressão policial contra os Pataxó do sul da Bahia e os Rikbatsa do Mato Grosso. Em muitos anos, inclusive sob o regime anterior, não se lançava a polícia contra os índios. Também no período recente inaugurou-se a prática de impor aos Povos Indígenas acordos francamente prejudiciais aos seus interesses, a pretexto de resolver problemas sociais estranhos a eles - como ocorreu com os Kayapó do Pará - ou para a realização de obras de interesse do desenvolvimento do País, como aconteceu com os Kayabi e Apiaká (BRASIL, *online*).

Apontou ainda o reverendo a existência de grave conivência governamental com o esbulho das riquezas naturais existentes nas terras indígenas, pois mesmo alertado, no ano de 1986, por várias entidades de apoio aos indígenas, quanto à existência de “537 alvarás de pesquisa mineral, ilegalmente concedidos sobre áreas indígenas”, o Governo não promoveu suas revogações, efetivando apenas a suspensão de novos alvarás. Propôs, então, o reverendo, como garantia de preservação de futuro aos povos indígenas “considerar devidamente as relações dos índios com a terra, reconhecendo-lhes os direitos originários sobre os territórios que ocupam, sem matizar-lhes daquelas exceções que acabam por derrogar a regra.”. Quanto ao alcance do direito de usufruto, propunha a inclusão também do subsolo, com “usufruto de todas as riquezas naturais aí existentes, incluindo os cursos fluviais”.

À fala do representante do Conselho Indigenista Missionário, respondeu o Constituinte Vasco Alves que naquele momento histórico do país, havia a clara pretensão dos constituintes de “consagrar princípios jurídicos, que realmente criem uma nova situação jurídica de proteção às nações indígenas”, tudo motivado pela preocupação “com os atentados à cultura indígena que se verificam no dia-a-dia deste País, no conflito dos interesses do mundo capitalista com as nações indígenas”, que correspondiam a “verdadeiro extermínio” das nações indígenas.

Sob mesma linha de entendimento, o Relator do Anteprojeto na Subcomissão, Alceni Guerra, nominou a exploração de recursos naturais em terras indígenas, principalmente minerais, como “a grande questão que iremos debater daqui a alguns dias”, questionando a opinião do CIMI sobre o ponto. A entidade se posicionou no sentido de que, para efeito de proteção, “não se pode separar o solo do subsolo”, pois, argumentou, “toda a exploração atualmente é um golpe às próprias culturas, pela presença de legiões de operários” que ocupam a região e defendeu que declarasse essas reservas indígenas, “como reservas de minérios,

reservas que serão utilizadas daqui a 50 ou 100 anos”, a fim de “ganhar tempo”, pois, argumentou, “na atual conjuntura a exploração simplesmente se toma um golpe fatal, final aos povos indígenas”.

Em demonstração de compreensão quanto às barreiras que os empreendimentos minerais provocavam ao reconhecimento dos direitos indígenas, a Constituinte Benedita defendeu que a Constituição fosse hábil a permitir o usufruto dos indígenas em suas terras de modo efetivo, o que, no seu entender, dependia da preservação do subsolo. Foram suas palavras:

nós percebemos que a comunidade sempre que vai discutir a questão indígena, esbarra na questão do subsolo.

(...)

Nós sabemos que isto serve a grandes interesses de capitais internacionais, e é uma questão que não podemos deixar de lado; não podemos tratar da questão do solo, sem a questão do subsolo, porque estão juntos, e eu acho que o subsolo tem se constituído, realmente, na grande oposição a que se tenha um projeto que atenda essa comunidade. Então, neste sentido, eu penso que devamos, na discussão da demarcação, ter essa questão da posse permanente da comunidade indígena.

(...)

E uma outra coisa é fazer com que ela tenha realmente direito de usufruir dessas riquezas, porque essas riquezas naturais são bem conservadas por eles, muito bem tratadas por eles e, no entanto, eles nem sequer usufruem delas na medida em que esse subsolo é explorado. Então, neste sentido, eu gostaria que pudesse colocar, a respeito da questão do subsolo, como está sendo tratado a nível de permanência da comunidade na sua terra. É esse reconhecimento e essa dívida que nós temos para com a comunidade indígena (BRASIL, *online*).

Carlos Marés, representando a Criação do Parque Yanomani e a Comissão Pró-Índio de São Paulo, destacou, em resposta ao apelo da constituinte, que “a questão mineral, em terra indígena, é recente, não é tão antiga, mas os índios não são explorados recentemente; são mortos e exterminados há muito mais tempo” conforme os sucessivos interesses comerciais envolvidos (escravidão, madeira ou plantação) e afirmou que “hoje, a busca é pelo minério” e que, a seu sentir, em alguns anos, nova Constituinte estaria por discutir a necessidade de proibição da exploração mineral, mas já “com outro problema, porque será outro o interesse sobre as terras indígenas”. Concluiu então, sob esse aspecto do debate:

a Constituinte tocou num ponto fundamental que é a questão da exploração mineral em terra indígena, e que hoje está acontecendo. Hoje os Yanomami não conseguem a demarcação de seu parque, e há todo um movimento em torno disso, porque é exatamente para azar deles, que dentro das suas terras existem reservas minerais. Para eles não vale nada, eles não têm nenhum interesse naquilo hoje, mas a cobiça nacional e internacional naquelas reservas fazem com que eles sofram a não demarcação das suas terras. Então, eles estão sendo invadidos, oprimidos. Se deixar que as coisas aconteçam, eles serão exterminados, a partir de um interesse externo a eles.

(...)

Então, eu acho que essa nova Constituição tem que enfrentar esse problema com certo rigor. No meu modo de entender, essas reservas minerais, em áreas indígenas,

deveriam ficar intocáveis, elas deveriam servir de reserva para o Brasil e para os índios por muitos anos (BRASIL, *online*).

O constituinte Severo Gomes, embora não tenha demonstrado concordância com a garantia de não exploração das terras indígenas, preocupado com a preservação dos direitos dos povos originários na ocorrência de ato exploratório, apontou condições que reputava essenciais para a ocorrência de mineração em terras indígenas, dentre as quais a exploração pelo Estado, cercada de salvaguardas estabelecidas em política pública. Vide:

Então, seria a primeira condição; só se mineraria em terra indígena, só se tivesse lá um bem essencial ao funcionamento do País. A segunda questão é de que essa atividade deveria ser cercada de todos os cuidados para que a ação da mineração não causasse um dano demasiado. E, portanto, só poderia ser feita essa atividade através do Estado, porque a empresa que fosse lá, ou atividade estatal, teria em paralelo, também, uma política com relação aos índios, e não um tipo de concessão de empresa privada absolutamente desvinculada desse tipo de preocupação (BRASIL, *online*).

Na sequência, o Presidente da Coordenação Nacional dos Geólogos, Vanderlino Teixeira de Carvalho, posicionou-se no sentido de que a questão mineral em terras indígenas configurava, já àquele tempo, “situação extremamente dramática”, ante “a cobiça que se faz com relação a essas áreas”. Esclareceu que embora não fosse permitida a mineração em áreas indígenas e a legislação de certa forma fosse, àquele tempo, já rigorosa em relação a essa questão, disciplinando que somente as estatais teriam direito a essa forma de exploração, já existiam 5.387 alvarás de pesquisas concedidas. E pontuou, demonstrando a relação existente entre terras indígenas e atividade empresarial, que “no segundo semestre de 1985 foram concedidos 170 alvarás, de acordo com trabalho feito pela Coordenação Nacional de Geólogos” e que “desses alvarás, somente 10% são de empresas estatais, 50% são de grandes grupos nacionais e 40% de empresas multinacionais”.

Ademais, defendeu o que nominou de “elevada dose de autonomia” aos povos indígenas, de modo que, com relação à questão mineral, houvesse entre eles e o Estado um relacionamento em duas mãos: se, eventualmente, o Brasil necessitasse, em caso extremo, de um bem mineral existente em área indígena, seria consultado aquele povo indígena para opinar, ao passo em que a eles caberia o mesmo direito (“se houver reservas minerais em suas terras e quiserem explorá-las, aproveitá-las, também consultariam ao Estado brasileiro a respeito dessa possibilidade”). Apresentou proposta de exploração em terras indígenas apenas em situações excepcionais (necessidade do minério para desenvolvimento nacional), sempre ausente interesse empresarial (a exploração admitida seria apenas estatal), com reversão dos recursos em proveito exclusivo dos povos indígenas. Na justificção apontou:

No tocante à questão mineral em terras indígenas, tem sido detectado interesses econômicos que estão à espreita de uma brecha na legislação minerária, para se apropriarem de suas reservas minerais, com repercussões danosas aos silvícolas. Por outro lado, os povos indígenas travam uma luta heroica para sua autodeterminação, tendo como questão prioritária a demarcação de suas terras pela União e o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo e dos subsolos. Os geólogos brasileiros entendem que tais direitos dos índios devem ser assegurados, sendo contudo reservado à sociedade, como um todo a possibilidade de realizar o aproveitamento de bens minerais fundamentais ao desenvolvimento nacional, inexistentes na quantidade necessária em outras partes de território pátrio e existentes em terras indígenas (BRASIL, *online*).

À essa proposta o Constituinte Ruy Nedel se opôs de modo taxativo, aduzindo que “se abriremos uma fresta, será escancarada a janela, a porta e tudo. Ainda mais, levando-se em conta de que o ouro e o estanho e, talvez, o petróleo de que o índio não vai fazer uso desses minerais”, ao passo em que o oposto (vantagem pela exploração das terras indígenas) estaria bem demonstrado, na história, em favor de não indígenas. E acentuou, em posição que retomava a percepção quanto à contínua exclusão do indígena da terra sempre que se apresentasse um novo interesse comercial:

Temos o exemplo norte-americano onde, primeiro, os Estados Unidos precisavam de trens, e deram as montanhas aos índios. De repente, se deram conta de que havia minérios nas montanhas e quiseram dar de voltas as savanas aos índios. No fim, não havia nada e um cacique sempre dizia: "Muito bem, a questão das terras". "Vamos estudar, porque sabemos muito bem, porque se não negociarmos, vem o homem branco de Washington que nos mata ou nos arranca a terra" (BRASIL, *online*).

Em conclusão, defendeu: “precisamos ser monoliticamente decididos, impedindo e não tentando moralizar estes atos. Porque o domínio do poder e a ganância da posse, se não fecharmos, não teremos como defender essas nações indígenas”.

O Presidente da Coordenação Nacional de Geólogos destacou que, a esse respeito, sua proposta se revestia de precauções porque a excepcional autorização à pesquisa mineral e ao aproveitamento da lavra seria atribuição da União, enquanto aparelho estatal, através do crivo do Congresso Nacional e de decisão das respectivas comunidades indígenas.

O constituinte Benedicto Monteiro apontou sua preocupação, na matéria de exploração das terras, apontando a dificuldade de estabelecer mecanismos, no texto da Constituição, capazes de impedir desmandos na execução pelo Poder Executivo Federal. E exemplificou com lei federal, “do Presidente Juscelino Kubitschek, que determina, obrigatoriamente, que em toda barragem seja destocada a mata”, o que, porém, não impediu a floresta de Tucuruí de ser inundada. Apontou então sua compreensão de que a propriedade do subsolo deveria ter um *status* diferenciado, de modo a se exigir, para que viesse a ser manejado, autorização pelo Congresso Nacional ou pela sociedade brasileira. Seguindo-se as manifestações populares, Manuela Carneiro da Cunha, representando a Sociedade Brasileira de Antropologia, levantou

o aspecto da riqueza indígena (e, por consequência da riqueza brasileira) face a magnitude de suas culturas e valores. Foram suas palavras:

Hoje em dia, na verdade, o que se difundiu - e aí realmente não limito à antropologia - é o reconhecimento, finalmente, dos valores das sociedades diferentes e, em particular, das sociedades indígenas, e do valor que elas representam para o patrimônio cultural da humanidade. E, nesse sentido, o Brasil é muito rico, tem mais de 170 sociedades indígenas, portanto, contribui para o patrimônio cultural da humanidade, com uma diversidade extraordinária de formas de sociabilidade e de formas de uso do território (CUNHA; MAGALHÃES, ADAMS, 2021).

Classificou, ademais, o conhecimento dos indígenas no manejo de seus territórios como “extraordinários, de longo alcance, que protegem os solos particularmente pobres da Amazônia, entre outros, e que revelam um conhecimento da natureza que tem a ver com o nosso futuro e com o futuro do Brasil como um todo”.

Destacou, ainda, que “as sociedades indígenas têm sido apresentadas casuisticamente (...) como empecilhos ao desenvolvimento”, baseando-se os defensores dessa ideia na “amplidão, suposta, das terras indígenas”. Afirmou que embora se trate de uma amplidão real, seria “preciso entender qual é o sentido desse território”.

Defendeu a antropóloga que a questão do desenvolvimento “tem de ser entendida à luz da participação de povos minoritários, que são atropelados pelo desenvolvimento e que não participam dele”. E concluiu no ponto:

o que acontece hoje é que as terras indígenas são literalmente tratadas como terras de ninguém e são tratadas assim não só pelos que as invadem diretamente, pequenos agricultores empurrados para dentro das áreas, mas pelo próprio Executivo, que se utiliza das brechas deixadas na legislação, e, em particular, de um artigo de triste memória, que é o art. 20 do Estatuto do Índio, que permite intervenção em áreas indígenas, a pretexto de relevante interesse nacional, e que trata a terra indígena como a primeira opção para inundações por barragens, entra, corta as terras indígenas por estradas e usa, em suma, as terras indígenas como se não tivessem titulares (BRASIL, *online*).

Falou pelo Instituto de Pesquisas Antropológicas do Rio de Janeiro – IPARGE Mércio Gomes, que dando continuidade aos debates quanto ao desenvolvimento nacional apontou que “a tragédia da questão indígena tem se desenvolvido inversamente ao desenvolvimento de nosso País”, pois, “o Brasil se desenvolveu às custas dos índios”, já que “os povos indígenas sofreram um decréscimo populacional da ordem de 96%, caindo de 5 milhões, aproximadamente, para pouco mais de 220 mil”.

Colhida a participação popular, os Constituintes debateram suas preocupações de que, ao seguir a tramitação, o Anteprojeto não tivesse a mesma recepção de ideias por parte dos demais constituintes, que não tiveram o acesso à riqueza dos debates travados. Ao que questionou o constituinte Carlos Saboia, em conclusão: “como nós vamos sensibilizar e fazer

com que neste Congresso Constituinte haja uma consciência da responsabilidade maior com a pluralidade democrática da Nação brasileira”?.

Como se observa, o aspecto da exploração em terras indígenas, sobretudo quanto à mineração, foi objeto de intensos debates: uns a inadmitiam, outros propunham prazo sem exploração, outros a condicionavam a requisitos. Para os que a admitiam, divergia-se quanto às condicionantes a tanto necessárias, de modo a não conflitar com os direitos indígenas que se pretendia assegurar.

Foram ainda destacadas as riquezas tipicamente indígenas, que deveriam ser consideradas na concepção de desenvolvimento nacional, de modo a que se inadmitisse a continuidade de um modelo desenvolvimentista que não apenas se apresentava alheio aos povos indígenas como ainda se fazia em seus prejuízos.

Na 11ª Reunião foi o momento de ouvir as lideranças indígenas.

Abriu as falas o líder indígena Pangran (Ubenkran-Grem), que manifestou sua preocupação com as comunidades originárias: desde aquelas que não tinham sua área demarcada, às que enfrentavam problemas com a invasão de suas reservas para atividades comerciais. Transcreva-se trecho de sua manifestação:

estou preocupado com todos os meus parentes. Por quê? Porque não tem ainda a marcação. É outra nação. Lá é só mato, não têm brancos para ajudar.

Outro parente meu está muito preocupado com a terra; madeiras e fazendeiros entram na reserva. O nosso líder está preocupado. Por isso que hoje eu estou aqui junto com os Deputados para saber o dia da reunião lá no Gorotire. Há muitas nações, há muitas aldeias lá no Pará, no Xingu. É muito ruim lá nas nações. Madeiras e fazendeiros entram e garimpeiros também. É muito complicado. Nós e nosso Cacique estamos preocupados porque, antigamente, o índio mesmo trabalhava na terra dele (BRASIL, *online*).

Na sequência, Estevão Taukane, porta-voz do grupo Bakairi, apresentou proposições para debates na Constituinte, dentre as quais a de que “as terras da União, a saber, solo e subsolo, ocupadas por grupos indígenas e sua descendência, são reconhecidas como sua propriedade coletiva”.

Demonstrou, ademais, sua solidariedade com outros povos indígenas, exemplificando que o povo pataxó, ali representado pelo líder Nelson Saracura, “vem lutando há muito tempo pela sua terra, no sentido de reaver o espaço na área do sul da Bahia”, porém a isso encontrava dificuldades institucionais, a exemplo de certidão negativa emitida pela Fundação Nacional do Índio, subscrita pelo então Presidente do órgão, “dizendo que naquela área não existe índio”. Concluiu que o povo Pataxó, aquele que “recebeu a esquadra de Pedro Álvares Cabral quando chegou às praias de Porto Seguro e Ilhéus” estaria “quase descaracterizado nestes 487 anos de

Brasil” e que “agora recebe uma certidão negativa desta natureza, dizendo que não tem índios nestas regiões”.

O Cacique Nelson Saracura, em endosso, reiterou o pleito de que suas terras fossem demarcadas porque, justificou, “nossa terra é nossa vida, a terra indígena é nossa vida, é dela que nós vivemos; nós não sabemos viver na cidade, a cidade não faz bem”. Afirmou que “na Bahia, na Coroa Vermelha, toda a vida existiu índio, porque lá nesse lugar foi a primeira missa do Brasil, em terra firme” e, não obstante, de modo surpreendente “aparece esse documento e nós estranhamos como não é só esse documento, tem mais documento e mais propostas deles contra nós Pataxós”.

O Cacique Gilberto Macuxi arguiu que a negociação com o branco seria possível, “mas desde que já demarquem as terras do índio, porque ali têm minérios, mas ali é do índio, porque é usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo e subsolo que são do povo indígena”. Fez então um apelo:

Vou terminando por aqui deixando a demarcação da área única, após a Serra do Sol, que é vizinha de Tacutu, Maú, Monte Roraima, Miã e Surumum, têm as terras demarcadas com posseiros dentro. Com o posseiro dentro têm as terras delimitadas, e a terra que está sub judice pelo juízo, não define nem que é do índio, nem que é do fazendeiro. Mas é do índio (...) (BRASIL, *online*).

E apelou, ao final, pelo apoio dos constituintes, aduzindo: “precisamos de todo o apoio para nós sobrevivermos, porque querem acabar com a nação indígena”.

Davi Yanomami destacou os efeitos que o garimpo estava causando às terras Yanomami:

Os garimpeiros estão enchendo nossa área. Nós, índios Yanomamis estamos pedindo para nos ajudar a retirar os garimpeiros, porque se não tirarem logo agora vai encher. Hoje, a área indígena já tem dois mil garimpeiros homens. Então, viemos aqui para pedir aos Deputados a ajudarem a retirar os garimpeiros, antes de chegar o Projeto Calha Norte. Se chegar esse projeto vai ser difícil para retirada dos garimpeiros. Muitos estão sabendo disso. E também a nossa parente Macuxi, Wapyxanae Karicó têm a área deles toda invadida, completamente invadida, por garimpeiros, pescadores, fazendeiros, eles não querem mais deixar trabalhar gente no roçado, proibiram trabalhar, proibiram pescar, proibiram caçar, porque os brancos já tomaram tudo, por isso os nossos parentes macuxis não vieram (BRASIL, *online*).

Apontou, ademais, outros meios exploratórios que se podiam verificar nas áreas indígenas, após a chegada do garimpo:

Eles estão levando tratores para derrubar a nossa mata, derrubar e retirar madeira e vai acabando. Vão chegando os brancos, "colonheiros", caçadores, pescadores, e vão enchendo, crescendo (BRASIL, *online*).

E finalizou destacando as promessas cujo cumprimento, a seu sentir, não se observava: “Eles falaram que iam nos ajudar, índio não vai esquecer essas palavras que o branco falou, não vai esquecer”.

O Cacique Cromare começou sua fala apontando que “a cada Presidente da FUNAI que entra, nós pedimos para marcar nossas terras”. Destacou a insuficiência dos espaços delimitados nas reservas indígenas e a necessidade, para a pacificação, de afastar das terras a exploração pelos brancos (garimpeiros, fazendeiros e madeireiros). Foram suas palavras:

Não dá, tem que marcar maior, não apertado, tem que marcar mais longe, vai marcar mais longe de branco. Nós não queremos vender madeira. Nós não queremos garimpeiro, eles só querem brigar. Já pedimos para a FUNAI, tirar eles. A polícia não vai, aí nós mesmos que vamos brigar, quem é que vai segurar nós? Ninguém. Vamos pedir para Presidente e Deputado mandar polícia tirar garimpeiro, tirar fazendeiro, tirar madeireiro. Enquanto o Presidente não mandar, nós mesmo vamos brigar ((BRASIL, *online*)).

Pedro Kaingang começou sua exposição apontando o que considera “uma falta de respeito à cultura indígena. Há o avanço da mineração, avanço das grandes serranas, os grandes e poderosos fazendeiros violentam e afetam bastante a região Norte do País”.

Destacou que o mesmo quadro se observa em outras áreas do Brasil e se posicionou no sentido de que “é uma questão política; sempre onde há interesse há também questão política” e que “o índio tem questionado, existem leis, existem legislações, existem termos de demarcação de terras, mas até hoje as leis não foram cumpridas”. Sustentou sua irresignação com o quadro, apontando:

Hoje, o índio suplica, ele implora, eu acho que isto não deveria ser assim. E uma obrigação do povo brasileiro atender, não é justo o índio vir a público implorar, é interesse da Nação, é uma questão da Nação, é falta de cumprimento das leis. É possível o homem botar a cabeça no lugar e questionar friamente as questões sobre leis, não adianta criarmos leis e não cumpri-las. O índio não poderia estar hoje implorando e botando voz de guerra perante uma questão sua que é a terra (BRASIL, *online*).

Arrematou apontando que “o Brasil não foi descoberto, ele foi redescoberto” e nessa redescoberta “o povo envolvente se apoderou de tudo” e mesmo o Estatuto do Índio tendo definido prazo para a demarcação das terras, “os Governos anteriores não cumpriram com a promessa. Será que vão cumprir? É uma pergunta que fica no ar”.

O líder indígena Valdomiro Terena reafirmou as falas pela demarcação, aduzindo que “o índio tem vários problemas e dentre esses problemas (...) a demarcação da terra realmente é o que me parece vem sendo de relevante importância”. Defendeu “o usufruto exclusivo pelos povos indígenas das riquezas naturais” do solo e subsolo, a exemplo: “uso das madeiras, a riqueza do subsolo, tudo aquilo que estiver na demarcação das áreas indígenas”. E pleiteou, ainda, a retirada dos invasores não indígenas de suas terras:

(...) Nós sabemos que existem muitos posseiros na terra dos índios. Sabemos que existem as invasões, por isso, nós discutimos muito a respeito e solicitamos que esse

tema também fosse estudado para retirarmos imediatamente os posseiros das terras indígenas (BRASIL, *online*).

O Cacique Hamilton Kauná refletiu sobre as perspectivas de uma nova Constituição, apontando que, “durante toda essa década da Constituição passada, a população indígena foi humilhada. Hoje, nós estamos preocupadíssimos com a sobrevivência; como será a próxima Constituição que vai ser elaborada?”

Externou, ademais, sua percepção quanto à prevalência, amparada pelo Estado, do interesse comercial (inclusive das multinacionais) sobre os direitos indígenas. A esse respeito, afirmou:

Desde a época de 1500 nós não tivemos liberdade. Nós sempre fomos humilhados, sempre fomos massacrados; tanto é que ultimamente, no último despejo, a FUNAI contribuiu muito com o fazendeiro e com o Juiz da Comarca do Iguatemi, que é um juiz comum, para despejar os nossos companheiros de sua área. Por sua vez, a FUNAI falou para nós, nos humilhando, que eles fariam de acordo com a justiça. Mas a justiça a favor do índio nunca existiu! Existe a justiça a favor do fazendeiro, a favor dos grandes empresários.

(...)

Então, realmente, nós estamos chorando dentro do coração, porque é partindo de cima, é o próprio Presidente da República que tem que reconhecer os direitos do povo indígena e, daí, seguindo a escala, o que não tem cumprido. Ele está se preocupando mais é com as multinacionais que não dão futuro à pobreza que existe no Brasil (BRASIL, *online*).

O líder indígena Antônio Apurinã, representando comunidades do Acre, questionou os rumos dos indígenas frente o advento da nova Constituição, arguindo “qual é o nosso destino daqui para frente?”. Sustentou que seria preciso “impor dentro da Constituinte o nosso respeito, do nosso povo índio, na defesa da nossa terra. E que não haja muita "bandidagem", como hoje, dentro da nossa área invadida pelos garimpeiros, invadida pelos madeireiros, invadida pelos pecuaristas, os grandes latifundiários”.

Arrematou dizendo: “o que nos traz aqui é exatamente isso: é que sejamos respeitados, que as leis sejam cumpridas, que o índio se comporte cada vez mais na sociedade e que cesse a matança incrível, porque ninguém pôde fazer nada para que isso não acontecesse”.

Finalizou as falas dos indígenas, Ailton Krenac, Coordenador Nacional do Movimento Indígena, expressando “a preocupação extrema com a brutalidade e a violência com que o Estado tem tratado a questão das terras, a questão do direito da pessoa indígena”. Exemplificou com os povos Guarani-Kaiowá, do Mato Grosso do Sul, “que estão tendo de enfrentar uma sequência de impedimentos e de obstruções dentro dos canais de administração do Governo, dos órgãos de decisão do Governo acerca da demarcação de suas terras”. Salientou que “isso tem a ver diretamente com a vida dessas pessoas, isso tem diretamente a ver com a situação da saúde, com a condição de vida dessa gente como, por exemplo, o povo Yanomami”, que não

teria como avaliar as propostas que lhe são feitas, “as iniciativas que o Estado tem tomado e que tem Implantado dentro de seu território, à sua revelia”.

Apontou ser necessário “entender que a grande maioria dos conflitos que cerca hoje a relação das populações indígenas com o Estado Nacional se deve à truculência com que o Estado define a sua política” e ressaltou que “os últimos territórios indígenas, que são ocupados por populações indígenas, estão na mira das empresas mineradoras, estão na mira dos grupos que querem tomar os territórios indígenas, estão na mira das madeiras”.

Salientou, assim, que não adiantaria os constituintes formularem uma proposta culturalista, “que venha a contemplar o direito do índio falar a sua língua, dançar a sua festa, e usar o seu cocar, porque antes de tudo isso é preciso ter uma terra para pisar em cima”.

Destacou, ainda, e novamente se referindo à mineração, ser “impossível mexer com o que há embaixo da terra sem mexer com o que está em cima dela”. Apontou que o Governo Federal exercia pressão a que os territórios indígenas sejam abertos à mineração. No entanto – prosseguiu defendendo – , “a abertura dos territórios indígenas à atividade mineradora é a última pá de terra que o Estado Nacional poderia lançar sobre a vida das populações indígenas” E asseverou:

Não brinquem com essa questão! Não brinquem com essa questão da mineração, porque foi com isso que os Estados Unidos acabaram de arrasar com seus índios. A população indígena nos Estados Unidos, hoje, está reduzida a pessoas extremamente miserabilizadas, extremamente destruídas, apesar das empresas mineradoras pagarem a eles os royalties de milhões de dólares. Eles podem ter helicópteros, podem ter hospitais, o que eles quiserem, mas eles não têm mais vida, não têm mais o seu território, não têm a sua tradição, não têm mais sentido de viver. O que dá sentido de vida ao povo indígena é o sentido sagrado de ocupar o seu território, o lugar onde Deus colocou o povo indígena, o lugar onde a sua memória está vinculada e se alimenta, permanentemente. Não brinquem em cortar o vínculo do povo indígena com os seus lugares sagrados, esse é o maior crime que poderia ser cometido contra eles! (BRASIL, *online*).

Afirmou que “o Estado brasileiro não tem uma política para as populações indígenas”, tratando, ao revés, “as populações indígenas como inimigos de guerra”, de modo que os indígenas seriam “remanescentes de um processo de guerra de extermínio”. No ponto, destacou, referenciando a uma etapa da história colonial envolvendo o povo Krenak:

“Em 1808, foi decretada guerra de extermínio aos povos botocudos do Vale do Rio Doce”, tendo sido assinado um documento, com o nome ‘Guerra de extermínio aos botocudos do Vale do Rio Doce’, uma iniciativa do Governo brasileiro. E não foi assinado nenhum tratado de paz, depois desta proposta de guerra. Há uma sangria permanente. É uma tarefa da Nação brasileira, de todas as pessoas conscientes que habitam este País, de estancar esta sangria, de fazer um tratado de paz com o povo indígena (BRASIL, *online*).

Como se observa, as falas dos representantes das diversas etnias que estiveram na Audiência Pública perante a Subcomissão se encontraram em três aspectos centrais: o primeiro,

o pleito pela efetivação do direito indígena à terra, por meio do processo demarcatório; o segundo, a advertência quanto à necessidade de se coibir as permanentes e reiteradas invasão e exploração de terras indígenas, inclusive, e de modo especial, para fins da atividade mineradora; o terceiro, a afirmação do direito ao usufruto indígena exclusivo ao solo e subsolo.

Após as falas das lideranças, o Constituinte Nelson Seixas ressaltou seu sentimento de “uma certa vergonha dessa situação, sentimos vergonha por outros que estão aí alienados, ou pior ainda, estão nesta guerra de extermínio à população indígena”. Nesse contexto, referiu-se ao “avanço da nossa civilização entre aspas”, na qual os indígenas “estão sendo encurralados, pelos mineradores, madeireiros, garimpeiros, pecuaristas”.

O constituinte José Carlos Sabóia aduziu que os indígenas souberam transmitir “que nós temos condições de construir esta Nação de uma forma diferente da que fizemos até hoje”. E afirmou que:

é o próprio Estado brasileiro que está negociando a vida dos índios, as populações indígenas, neste País, na medida em que entrega as terras para as mineradoras, para os madeireiros, para os pequenos posseiros, para os pescadores. Estão, simplesmente, permitindo o genocídio, a matança do índio, neste País (BRASIL, *online*).

Ressaltou que as autoridades deste País, “têm consciência disto e continuam permitindo que as nações indígenas, de Norte a Sul do País, continuem a ser ameaçadas. Exterminadas. Elas perdem a terra que é a vida, perdem a sua cultura, a sua identidade”. E finalizou externando aos indígenas a importância daquele histórico momento perante a Constituinte:

Acreditem numa coisa; os Senhores, aqui, estão fazendo mais do que lutar pelas suas identidades, pela preservação da identidade de suas nações, estão ensinando à Nação brasileira a não ser uma nação colonialista. Enquanto nós tivermos esse ranço, essa política colonialista de dizimar os povos indígenas, nós não seremos nem livres, nem soberanos, e muito menos democratas (BRASIL, *online*).

O Presidente da Subcomissão, Ivo Lech, destacou:

Amanhã queremos encerrar, com fecho de ouro, com uma visita, o único deslocamento tora das fronteiras do Distrito Federal, da Subcomissão, em homenagem às populações indígenas. Eu não diria até uma homenagem, eu diria reconhecimento, um preito de Constituintes e de homens brasileiros, que formam esta Subcomissão, que aqui estão e que se sentem e se sentiram envergonhados com tudo que ouviram e que querem mostrar e provar às populações indígenas, que, ao menos no tocante a nós, ao menos no tocante a esta Subcomissão, nós faremos a nossa parte (BRASIL, *online*).

A 12ª Reunião Extraordinária da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias ocorreu na Aldeia Gorotire do Subgrupo Caiapó no sul do Pará, etnia que apresentou suas principais reivindicações aos congressistas, as quais seguiram os apontamentos das demais comunidades indígenas que se pronunciaram em Plenário:

A comitiva foi recepcionada por todos os caciques da reserva que a conduziu à Taba dos Guerreiros onde foram ouvidos os pleitos daquela comunidade indígena, tais como: escritura definitiva das terras da reserva de conformidade com o acordo firmado com o então Ministro do Interior Ronaldo Costa Couto, providências junto às autoridades competentes para impedir a poluição dos rios com mercúrio proveniente da mineração do ouro em garimpos encravados no interior da reserva e uma melhor assistência médica (BRASIL, *online*).

Como se observa, os pleitos apresentados pelos indígenas circundam em torno da demarcação das terras indígenas e da contenção do garimpo sobre as mesmas terras, pelo impacto negativo que produzem sobre o meio ambiente, especialmente sobre as águas dos rios, necessárias à sobrevivência dos povos originários. Ademais, até esse ponto da participação social, encontraram-se perspectivas distintas sobre o tema do aproveitamento comercial das terras indígenas, mas todas seguiram na linha restritiva: integral ou parcial, mas com severas condicionantes.

Em síntese, localizaram-se vozes pela proibição absoluta da exploração em terras indígenas, a exemplo dos Constituintes Benedita e Ruy Nedel e dos líderes dos Povos Indígenas.

De outro lado, posições pela proibição temporária da exploração em terras indígenas. Nesse sentido se manifestou o Reverendo Erwin Krautler, Presidente do Conselho Indigenista Missionário e Carlos Marés, Membro da Comissão Pró-Índio de São Paulo. Por intermédio de suas falas, foi exposta a ideia de que a exploração das terras indígenas precisava sofrer uma pausa, um período de garantia de não exploração (em solo e subsolo), a fim de que a cultura indígena, ameaçada em sua existência, pudesse se estabelecer nas terras sem exploração. O pressuposto era o de que a exploração comercial atrai, necessariamente, legião de operários e interesses de tão grande monta que afeta o contexto ambiental, social e cultural das tribos.

Por fim, identificaram-se concepções no sentido da possibilidade do aproveitamento das riquezas em terras indígenas, mas sob condicionantes rigorosas, como exploração exclusivamente estatal, autorização do Congresso e dos povos indígenas, reversão dos valores em proveito dos povos originários, entre outras. Em defesa da construção da norma nesse sentido, o Constituinte Benedicto Monteiro, que apontava ser o subsolo diferenciado frente às riquezas do solo.

A terceira corrente foi a que prevaleceu na elaboração do Anteprojeto da Subcomissão, atinente à exploração em terras indígenas.

Já no que respeita ao direito de demarcação das terras, a matéria, em sede de participação popular, seguiu pacífica no sentido da indispensabilidade do procedimento, por sua feição de elemento central na garantia dos direitos indígenas, inclusive o de usufruto do solo (e até então, também do subsolo) pelos indígenas. E assim restou definida no Anteprojeto da Subcomissão

dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, o qual seguiu seu trâmite perante a Comissão da Ordem Social.

3.2.1.2 Apresentação do Anteprojeto na Comissão da Ordem Social

Na reunião da Comissão da Ordem Social, o Relator do Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, o constituinte Alceni Guerra, destacou que embora essa tenha sido, segundo sua avaliação, a Subcomissão de menor participação entre os Constituintes, teria garantido, por outro lado, uma das mais ricas participações populares. E destacou que, “sem dúvida nenhuma, o capítulo que mais chamou a atenção e que mais trabalho nos deu foi em relação aos índios” (BRASIL, 1987).

Pedi que os constituintes tivessem especial atenção ao trato “da terra e do patrimônio dos índios”. Ressaltou que não houve dentro da Subcomissão,

a ala que pudesse estar defendendo uma abertura para exploração da terra e dos minerais nas áreas indígenas; pelo contrário, o embate se deu entre uma ala que queria um ponto final, não se explorar, sob hipótese alguma, até o Constituinte Ruy Nedel, que não se encontra presente hoje, colocou um prazo de 30 anos; e uma ala considerada retrógrada, a que só permite em situações excepcionabilíssimas. Então, partimos do seguinte princípio: queremos a terra dos índios demarcada (BRASIL, *online*).

Destacou, ainda, o dispositivo segundo o qual, em casos expressamente admitidos, o Congresso Nacional estabeleceria, “caso a caso, um percentual do total da produção do material explorado necessário ao custeio das despesas com pesquisas, lavras e explorações das riquezas minerais e naturais nas terras indígenas, sendo que o restante da produção será de propriedade exclusiva dos índios”. Apontou que isso, a seu sentir, colocaria um ponto final na tendência de se querer obter lucro com exploração das terras dos índios, dos minerais dos índios (BRASIL, 1987).

Já o Constituinte José Carlos Sabóia destacou aquilo que considerou os três aspectos básicos da temática indígena no Anteprojeto:

(i) o reconhecimento à existência de populações com cultura e etnia diferentes, que de 6 milhões e 500 habitantes, passaram a 220 mil “e que, em sendo diferente, ou nós respeitamos ou nós destruimos todos esses povos, toda essa cultura, todos os representantes dessa cultura”. De modo que, “o mínimo que nos competiria, hoje, a nível de resgatarmos essa dívida com as populações indígenas, seria respeitar o seu direito à vida”, que passa “pelo reconhecimento da sua terra. Não existe terra, não existe índio, se não for reconhecida a sua terra”;

(ii) que “se não for reconhecido o seu direito a impedir que o subsolo seja explorado”, que não mais ocorra “da forma como vem sendo feita”, pois seria ilusório pensar em garantir o direito à vida, à cultura, o direito à diferenciação de uma sociedade pluralista, democrática, multiracial, se não for garantido o direito à terra (BRASIL, *online*).

Especificamente quanto à mineração, afirmou ser necessário garantir os direitos indígenas não apenas pelo argumento histórico, mas ainda pelo “argumento de respeito à vida de povos que são diferentes de nós, que têm uma cultura diferente da nossa e que temos de aprender a respeitá-los sem ter, como parâmetro, como referência, a nossa visão de mundo”.

Ressaltou que quando se colocou no Anteprojeto a questão de quem pode explorar o subsolo das terras indígenas, assim o foi “respeitando somente os direitos das nações indígenas”. E asseverou:

Estamos fazendo uma opção por um determinado tipo de desenvolvimento, em que as nossas riquezas naturais não venham a ser destruídas e entregues ao capitalismo internacional, da forma que está sendo feita atualmente. Se temos uma visão do que tem sido feito neste País, em termos de riquezas naturais, o modelo de exploração mineral em função dos interesses da exportação, em função dos grandes interesses do imperialismo, nós temos de parar e refletir duas vezes. Garantir o direito às populações indígenas é fundamental, e garantir nossas riquezas, que somente serão exploradas, segundo o projeto, na forma como está redigido e aprovado pela maioria da Subcomissão, em casos excepcionais e com a aprovação do Congresso Nacional. Isso é fundamental (BRASIL, *online*).

E como terceiro aspecto de suas observações finais, destacou que:

(iii) sem demarcação das terras indígenas, todos os direitos definidos em lei “se constituem simplesmente numa afirmação formal e sem nenhum conteúdo político, sem nenhuma visão histórica do que poderá acontecer a essas populações (BRASIL, *online*).

Esclareceu no ponto que “sem terras, não existem índios. E diria mais, sem as terras indígenas, não existem riquezas nacionais a serem preservadas, até quando a Nação achar que deverão ser”.

Os constituintes sintetizaram em suas falas qual era o espírito do texto constitucional até o momento em que levado a debate perante a Comissão Social, e que foi construído a partir das falas de indígenas, de organizações sociais e de especialistas e das respostas aos questionamentos dos constituintes.

O que se sucedeu, todavia, ao longo da tramitação da Constituinte é de extrema valia à compreensão do texto final promulgado, sendo indispensável observar a posição exposta a cada emenda submetida à Assembleia Nacional nas fases seguintes.

3.2.1.3 As emendas apresentadas ao longo da Assembleia Constituinte

Dada a enorme quantidade de emendas sobre o tema, importa apreciar em separado cada uma das ordens básicas de disciplina (direito à terra, de um lado, e possibilidade de exploração comercial, de outro), para ao final, reuni-las sob a amarra única que lhes pretendeu atribuir o texto constitucional.

Para o exame do direito indígena à terra e a seu usufruto exclusivo, destacam-se os debates que redundaram no art. 67 do ADCT e no art. 231, *caput*, §§ 1º, 2º, 4º e 6º. Já no que concerne à exploração em terras indígenas, ganham relevo as posições que conformaram o art. 231, §§ 3º e 7º, da CF/88.

De modo complementar, cumpre ainda o exame do art. 176, §1º, da CF/88, que replica o entendimento constante do art. 231, §3º, mas que contou com debate próprio no bojo da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica e, adiante, na Comissão da Ordem Econômica.

3.2.1.3.1 Do direito indígena à terra: demarcação, posse e usufruto exclusivo

Art. 231, caput e §§ 1º, 2º, 4º e 6º, da CF/88

A ausência de exame do intuito constitucional quanto às previsões atinentes ao direito de posse indígena tornaria deficitária a apreciação quanto aos limites e possibilidades da atividade exploratória sobre as terras indígenas. Isso porque, o direito à terra, como salientado ao início deste trabalho, é elemento central dos direitos indígenas, sem o qual não se sustenta nenhum outro.

O art. 231, caput e seus parágrafos 1º, 2º, 4º e 6º, da CF/88 constituem o regramento atinente à posse indígena sobre as terras tradicionalmente ocupadas, tendo resultado de intenso debate no âmbito da Constituinte, inclusive sob forte divergência quanto às expressões que deveriam constar no texto constitucional, de modo a retratar verdadeiramente o intuito do constituinte.

De notória intencionalidade foi, assim, a construção da expressão “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, que restou ao final consagrada no art. 231, caput, da CF/88.

De fato, ao tempo da tramitação pela Comissão de Sistematização, constava na definição do direito indígena de posse sobre as terras o termo “imemorial”, cuja supressão foi proposta pela Emenda 28336, sob argumento de que “os nossos índios não estão avançando em territórios alheios, muito pelo contrário. Não são ‘grileiros’ sua cultura não permite tal ação”. Pretendia-se, com a supressão da expressão, evitar a associação (hoje muito presente nos debates sobre posse indígena) de que os povos originários estariam invadindo, com suas pretensões demarcatórias, áreas que apenas longinquamente lhes pertenceram. O Parecer, embora tenha sido inicialmente pela rejeição da exclusão do termo, reafirmou que a redação, tal qual proposta, era compromisso a que “as terras ocupadas pelos índios serão todas convenientemente

demarcadas e [que] estas áreas não deixarão qualquer margem de dúvida”, de modo que “os índios terão a posse permanente dessas terras e nelas sua habitação efetiva, onde exercerão suas atividades produtivas, sua preservação cultural, consoante seus usos, costumes e tradições”.

A Emenda nº 33019, a seu turno, propôs-se ao resgate da conceituação de “terras ocupadas”, porque seriam elas resultado “de experiências e pesquisas de antropólogos e de profissionais das áreas jurídica e social”. Sob a mesma pretensão, a Emenda nº 00281 restou aprovada. Na justificacão traçou-se um comparativo importante com o texto, então vigente, da Constituição Federal de 1969, propondo-se avanço conceitual sobre essa ordem normativa. Vide:

Prefere-se, nesta emenda, o termo “ocupados” **porque a ocupação é o conceito jurídico adequado para a situação dos índios, primeiros ocupantes do território brasileiro. Ocupação é modo primário de aquisição de domínio** (De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, 10ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987), enquanto habitação refere-se mais propriamente a residência, traduzindo, portanto, conceito mais limitado (*ibidem*).

A expressão “posse imemorial” foi abandonada com a promulgação do Código Civil, em 1916. É expressão em desuso e vaga, que poderá ensejar a expulsão ou perda do direito à terra pelas comunidades indígenas, inclusive prejudicando irreversivelmente aquelas já vitimadas por processos de transferência forçada.

Por outro lado, a expressão “localização permanente”, foi rejeitada desde a Constituição de 1967, por se verificar que podia ser entendida através de concepção civilista, inadequada e inaceitável à situação das comunidades indígenas, muitas das quais praticam modo de produção extensivo, com migrações periódicas ao seu território (BRASIL, *online*).

A conclusão não poderia ser mais clarividente: o que o texto constitucional pretendeu com a menção à ocupação indígena (prevista no texto constitucional na expressão “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”) foi reafirmar terem sido os “índios, primeiros ocupantes do território brasileiro”. Esclareceu-se, ademais, que a expressão “posse imemorial” fomentaria o risco de “ensejar a expulsão ou perda do direito à terra pelas comunidades indígenas, inclusive prejudicando irreversivelmente aquelas já vitimadas por processos de transferência forçada”. Inadmitiu-se, por fim, a exigência de “localização permanente” que seria “concepção civilista, inadequada e inaceitável à situação das comunidades indígenas”, que ocupam a terra de modo dinâmico, não estático.

Firmada a expressão “terras ocupadas pelos índios”, seguiu-se a inserção do termo “tradicional” na redação final da norma. A Emenda nº 00767, propôs que, na definição de terras tradicionalmente ocupadas (que restou prevista no art. 231, §1º), se alterasse a flexão do verbo “utilizar”, passando-a ao participio (“utilizadas”), para evitar que se limitasse a proteção das terras tradicionalmente ocupadas “às áreas que estejam em produção no exato momento da identificação de determinada terra indígena”, o que “excluiria glebas que sejam igualmente

utilizadas para atividades produtivas em outro instante, em prejuízo do espaço que a Constituinte decidiu garantir às populações indígenas”. A emenda foi aprovada, de modo que é sob esse escopo que se torna claro o intuito protetivo no conceito, sob os influxos do qual se torna descabido promover interpretação restritiva de um direito que se pretendeu amplo a ponto de abarcar glebas “igualmente utilizadas para atividades produtivas em outro instante”.

Toda a expressão, portanto, “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” volta-se a assegurar a heterodoxia do conceito de terras indígenas e a dinamicidade do modo de vida dos povos originários.

A Assembleia Constituinte também aclarou a questão da nulidade dos atos já praticados, de qualquer natureza, que se refiram ao domínio, à posse, ao uso ou à ocupação de terras indígenas. De grande relevo para a compreensão da expressão o exame da Emenda nº 00023, na qual seu proponente defendia ser insustentável a aludida nulidade, afirmando que “o caráter retroativo que preside o seu enunciado” estaria em contrariedade ao olhar voltado para o futuro que teria inspirado a formação da Assembleia Constituinte.

A Emenda, porém, foi rejeitada, ao fundamento de que “no que tange às populações indígenas, a instituição efetiva dos novos direitos que estabelece em favor dessas populações tão desamparadas até os nossos dias, será manto protetor da Lei Maior do País” e aduziu que foi sob essa vocação que restou estipulada a anulação dos atos, ainda que já praticados, de modo que “a aceitação da sugestão eliminaria o que se objetivou” com a previsão.

No tema das consequências aos ocupantes não indígenas das terras a serem demarcadas, teve-se, ainda, a Emenda nº 00958, que defendia, para aqueles, a desapropriação mediante justa indenização em dinheiro. Arguiu-se que “os conflitos que se têm verificado em nossos dias entre colonos sem terras, empresários rurais e indígenas, no mais das vezes decorre de um excesso de proteção legal aos indígenas” e que “o progresso e a necessidade da expansão da fronteira agrícola são, no mais das vezes, obstaculizados pelo lento processo que se verifica na demarcação das reservas indígenas”. A emenda, todavia, foi rejeitada sob os seguintes fundamentos:

As terras ocupadas pelos índios pertencem à União. Partindo desse princípio, impossível a aceitação da emenda, quando parte de uma premissa falsa, isto é, que a terra pertence a particulares. Os conflitos que se estão verificando entre colonos sem terras, empresários rurais e indígenas não decorre de excesso de proteção legal aos indígenas, que vivem em áreas da União, previamente delimitadas. Se, por outro lado, pretende-se ocupar tais áreas, a questão passa a ser outra, ou seja, invasão de terras indígenas, cujo tratamento deve ser diferente. A redação que se oferece, no âmbito da Comissão, à questão da demarcação das terras indígenas, estabeleceu que sua execução se efetivasse no prazo máximo de cinco anos (BRASIL, *online*).

Aclarava-se, assim, que a solução para os conflitos de terras – estabelecidos sobre propriedade da União (como o são as terras indígenas) –, não encontra óbice na proteção legal atribuída aos indígenas, mas, ao contrário, depende da efetivação dessa proteção, por meio do processo demarcatório, a fim de se evitar a indevida ocupação das terras por não indígenas (em sentido diametralmente oposto, portanto, ao suscitado na emenda).

A respeito do processo demarcatório, etapa fundamental à materialização dos “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, o at. 67 do ADCT ordenou: “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”. Observem-se mais detidamente os debates na Constituinte a respeito do tema.

Art. 67 do ADCT

Já na fase inicial dos debates, perante a Subcomissão e perante a Comissão de Ordem Social, se buscou retirar do texto constitucional a obrigação de demarcação em prazo peremptório, argumentando “se tratar de assunto de caráter temporário e dependente de recursos orçamentários”, não sendo, por isso “matéria para constar no texto da nova Constituição”.

A rejeição da emenda reafirmou o intuito com o dispositivo: “explicitar com clareza, que tanto a demarcação como o prazo de execução do processo são urgentes, pois a posse efetiva da terra pelos índios é a garantia da sua reprodução física e cultural”.

Na Emenda nº 01259, se propunha explicitar que a demarcação se referia às terras ainda não demarcadas (preservando-se, portanto, as que já o foram anteriormente à CF/88). Apontava-se que se trata de atuação da União que já teve início, mas parece “fadada a não ter fim” e que “as demarcações processam-se demoradamente, e os processos respectivos adormecem nas gavetas da burocracia, enquanto os índios são obrigados a conviver com a insegurança e a violência que esta demora propicia”. A essa preocupação, respondeu-se positivamente pela “elaboração de um princípio Constitucional firme e objetivo que garanta efetivamente a demarcação das terras ocupadas pelos índios, ainda não demarcadas”.

Nessas fases preliminares, portanto, firmaram-se as preocupações de aclarar a imprescindibilidade do prazo para a demarcação das terras indígenas e de explicitar a necessidade de se preservar as demarcações já realizadas anteriormente à promulgação da nova Constituição, de modo a, sem prejuízo das demarcações ainda não realizadas (a que se ordenava a efetivação imediata), não se admitir o revolvimento, em prejuízo dos povos originários, das ocupações indígenas já reconhecidas.

Na Comissão de Sistematização, é de relevo a Emenda nº 09189, que visou inserir parágrafo único à norma, para definir que “após a promulgação da Constituição, não se fará

mais expansão de Reserva Indígena no País”. Justificou-se que “já é por demais conhecido os limites de terras indígenas”, sendo “a extensão das Reservas conhecidas (...) suficientes para a sobrevivência da população indígena atual e sua preservação futura”, ao passo em que “a convivência entre essa população e os proprietários de terras contíguas às reservas, vem causando sobressalto e desavença”, exigindo a definição desses limites “para tranquilidade entre as partes”, sem necessidade, para tanto, de ampliação das Reservas.

O parecer que examinou a pretensão assentou ser impossível a aceitação da emenda, à compreensão de que “existem índios não contactados e outros que também não tiveram suas reservas ainda demarcadas. Como legislar para o futuro? Os conflitos existentes somente poderão acabar quando todas as reservas indígenas estiverem demarcadas”.

Como se observa, o opinativo traduz a compreensão de que restringir a demarcação aos limites de terra já conhecidos como territórios indígenas seria legislar sobre matéria conhecível apenas na efetivação do processo demarcatório e que a solução para a pacificação dos conflitos não seria a restrição à demarcação, mas, ao contrário, estaria na garantia a sua efetivação.

Houve emendas postulando a redução do prazo demarcatório, que também trouxeram relevantes percepções quanto às pretensões do Constituinte. Foi o caso da Emenda nº 30577. Na justificativa arguiu-se que 5 anos seria “prazo excessivo, até porque se fala sobre a demarcação há mais de 100 anos. 1 ano é tempo mais que suficiente para promover-se a demarcação”. O Parecer, porém, imbuído pelo intuito de garantir efetividade ao comando constitucional, recusou a proposta, dado “o volume de terras a serem delimitadas”, e apontou que “o prazo de cinco anos é o mínimo em que a tarefa poderá ser cumprida”. Sua redução, assim, “implicaria, pela exiguidade de tempo, no não cumprimento de disposição constitucional, o que não desejamos”.

Também em face do art. 67 do ADCT se teve a apresentação de emendas que buscaram disciplinar a matéria relativa às propriedades particulares constituídas em terras indígenas. Foi o caso das Emendas 22912 e 33714, que apresentavam extensa disciplina a esse respeito, mas que foram rejeitadas. Propunha-se, por exemplo, que se reconhecesse o domínio privado dos imóveis registrados até 17.10.69 “que foram, ou venham a ser, declarados como terra indígena, ou incluídos em áreas demarcadas como tais”.

Propunha-se, ainda, para as matrículas registradas após 1969 (e que viessem a ser atingidas pela demarcação), que aos proprietários de boa-fé fosse assegurado pleitear indenização por vias judiciais (como regra) ou, por desapropriação, se os títulos fossem (i) originários dos entes federados ou de seus órgãos fundiários; ou (ii) se a aquisição do imóvel

tivesse sido feita após consulta ao órgão federal competente, hipóteses em que a perda exigiria desapropriação.

O parecer demonstrou reconhecer o “mérito das disposições contidas na emenda”, sugerindo, porém, “que as mesmas figurem em projeto de lei ordinária”, pois “a validade plena e a eficácia jurídica dos atos de demarcação de terras indígenas só poderão ser declarados após a conclusão do processo de demarcação”.

Em outras palavras, o que se evidencia é que o Poder Constituinte partiu do pressuposto de que, em âmbito constitucional, se deve assegurar o ato primordial da demarcação das terras indígenas (e efetivá-lo em 5 anos), a partir do qual, a terceiros, se poderia produzir efeitos – se assim desejasse o poder derivado – segundo ordem legislativa. Distinguiu-se, desse modo, a matéria de cunho constitucional (garantia à demarcação das terras indígenas), pressuposto maior da regularização da questão territorial, daquela subsequente e de cunho legislativo: eventuais direitos de ocupantes não indígenas.

3.2.1.3.2 Do Aproveitamento Econômico em terras indígenas

A temática relativa à exploração das terras indígenas, basicamente consagrada no art. 231, §§ 3º e 7º, da CF/88, encontrou ainda maior diversidade de entendimentos entre os constituintes.

Em razão da grande quantidade de emendas acerca da exploração das terras indígenas, para fins didáticos, opta-se, neste estudo, por seus exames conforme a fase em que apresentadas e, em cada uma destas, de acordo com suas afinidades temáticas (o que nem sempre corresponderá à ordem cronológica de suas apresentações). Ademais, serão excluídas (ou apenas referenciadas, sem detalhamento) as Emendas que contenham proposta semelhante a outra já citada, salvo quando de suas justificativas ou de suas apreciações pela Comissão se puder extrair novos elementos que indiquem considerações do Constituinte que agreguem ao entendimento das expressões constantes do texto promulgado.

A tramitação, que se iniciou na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, teve por base o texto do Relator, assim redigido, nas partes de interesse ao presente estudo:

Art. 11 - Compete, fundamentalmente, à União, assegurar às populações indígenas os seus direitos originários e sua organização social, cabendo-lhes a posse permanente das terras por elas ocupadas, bem como o usufruto exclusivo das riquezas naturais e minerais existentes no solo e subsolo, das utilidades nelas existentes, e dos cursos fluviais, assegurado o direito de navegação.

§ 1º - (...).

§ 2º - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e riquezas naturais, somente poderão ser desenvolvidas como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro.

§ 3º - Exigir-se-á a autorização das populações indígenas envolvidas e a aprovação do Congresso Nacional, caso a caso, para o início de pesquisa, lavra ou exploração de minérios nas terras por elas ocupadas.

§ 4º - Aos índios é permitida a cata, faiscação e garimpagem em suas próprias terras (...)

Art. 14 - São nulos e desprovidos de eficácia e efeitos jurídicos os atos de qualquer natureza, ainda que já praticados, tendo por objeto o domínio, a posse, o uso, a ocupação ou a concessão de terras ocupadas pelos índios ou das riquezas naturais e minerais do solo e subsolo, das utilidades e dos cursos fluviais nelas existentes.

§ 1º - Os atos que possibilitem, autorizem ou constituam invasão de terras indígenas ou restrição ilegal a algum dos direitos aqui previstos, constituem delito contra o patrimônio público da União.

§ 2º - A União promoverá a revisão de todos os atos praticados com infringência do disposto no CAPUT. É vedado aos pretensos titulares do domínio, possuidores, usuários, concessionários ou ocupantes a qualquer título, o direito de ação ou indenização em face de pessoa de direito público ou das comunidades indígenas, salvo quanto aos pretendentes ou adquirentes de boa fé, em relação aos atos que tenham versado sobre terras ainda não demarcadas, caso em que a União responderá civilmente.

§ 3º - O disposto no parágrafo anterior não exclui a responsabilidade civil ou penal das pessoas de direito privado e dos administradores e membros de Poder que tenham participado, direta ou indiretamente, do processo autorizativo de alienação, concessão de uso, posse, ou qualquer outro direito incidente sobre as terras indígenas (BRASIL, *online*).

Como se observa, o Anteprojeto do Relator da Subcomissão previa (i) o usufruto exclusivo pelos indígenas “das riquezas naturais e minerais existentes no solo e subsolo, das utilidades nelas existentes, e dos cursos fluviais, assegurado o direito de navegação”. Não obstante, permitia (ii) o desenvolvimento da pesquisa, lavra ou exploração de minérios e riquezas naturais como privilégio da União, “no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro”. Para o início de tais atividades exploratórias, o Anteprojeto impunha ainda (iii) “a autorização das populações indígenas envolvidas e a aprovação do Congresso Nacional, caso a caso”, permitindo-se aos indígenas “a cata, faiscação e garimpagem em suas próprias terras”. Por fim, definia serem nulos e desprovidos de eficácia e efeitos jurídicos os atos de qualquer natureza que explorassem as riquezas naturais e minerais do solo e subsolo, das utilidades e dos cursos fluviais existentes nas terras indígenas.

Nessa fase, pode-se localizar duas espécies centrais de emendas.

De um lado, estavam as propostas que buscavam restringir a possibilidade de exploração nas terras indígenas (algumas proibindo a exploração por não indígenas, outras definindo lapso

temporal no qual não haveria nenhuma forma de exploração, e outras, ainda, criando condicionantes adicionais às já constantes do Anteprojeto). A exemplo de condicionantes propostas: exclusividade exploratória pela União e exploração como meio de financiar a demarcação das terras indígenas.

De outro lado, as propostas que buscavam reduzir o alcance dos direitos indígenas sobre a exploração das terras (ora propondo eliminação do usufruto exclusivo, ora propondo a limitação do usufruto aos recursos do solo, excluído, assim, o subsolo).

Em todas as emendas, as razões adotadas em suas apreciações interessam ao presente estudo, já que representam as origens do debate que consolidou, no texto promulgado, o aproveitamento econômico em terras indígenas sem exclusividade da União (e, por decorrência, o aparecimento das transnacionais na relação com os povos originários).

No grupo das propostas que buscavam restringir o alcance exploratório nas terras indígenas, localiza-se a Emenda nº 00001, que propunha a proibição, pelo período de 30 anos, de toda lavra e exploração das terras indígenas, seja por estatais ou empresas privadas, admitida apenas a exploração de madeira, “mediante contrato das Nações Indígenas com a União, sendo obrigatório o reflorestamento, com árvores da mesma espécie.” A justificativa do proponente se pautava na necessidade de eximir os indígenas “das contínuas investidas do branco, ao maior patrimônio do índio, permitindo-lhe a sobrevivência e desenvolvimento”, assegurando, ainda, a preservação do patrimônio nacional do subsolo “para as próximas gerações”.

O Parecer que examinou a emenda afastou a proposta no ponto atinente à proibição radical à exploração, ao fundamento de que “fatos novos podem emergir a qualquer momento na sociedade brasileira impondo a necessidade de lavra ou exploração nas terras indígenas” e de que a redação do Relator, a seu turno, permitiria à União, nesses casos excepcionais e sempre com a autorização dos indígenas e do Congresso Nacional, empreender aquelas atividades. Acatava, todavia, a proposta quanto à exploração de madeira (como possível, mas condicionada ao reflorestamento), suprimindo apenas a sugestão de “obrigatoriedade do contrato das nações indígenas com a União” à consideração de que “apenas a União, com a autorização dos índios e do Congresso Nacional, tem a permissão para a exploração das riquezas minerais e naturais em terras ocupadas pelos índios”.

Com proposta ainda mais restritiva à possibilidade de exploração por terceiros em terras indígenas se localiza a Emenda nº 00006. Por ela se pretendia excluir a possibilidade, sem qualquer indicativo temporal, de exploração das terras por não indígenas (incluída a União nessa restrição), atribuindo aos indígenas “usufruto pleno e exclusivo das riquezas naturais do

solo, do subsolo e de todas as utilidades nelas existentes”. A justificativa, de modo semelhante à Emenda nº 0001, era que:

desde o século XVI as relações entre os imigrantes europeus e, posteriormente, a sociedade envolvente e os indígenas têm-se orientado pela política de apropriação das terras desses últimos, exploração dos recursos naturais nelas existentes e incorporação da força de trabalho do índio (BRASIL, *online*).

No parecer, de rejeição, se externou o entendimento de que a previsão do Anteprojeto, ao permitir a exploração sob condicionantes, buscava “conciliar os interesses da sociedade brasileira e aqueles dos índios, permitindo à União a lavra, pesquisa e exploração das riquezas minerais e naturais existentes nas terras ocupadas pelos índios, em casos excepcionais”.

Em idêntico sentido (vedação de qualquer atividade de exploração mineral nas terras ocupadas pelos indígenas) foi a Emenda nº 00048, que continha a justificativa de que “a exploração mineral nas terras dos índios não deve ser permitida sob qualquer pretexto para evitar que o processo extrativo traga prejuízos de ordem social, cultural e étnica as comunidades indígenas”. O Parecer, pela rejeição, considerou que à União – em face de relevante interesse nacional e desde que com autorização dos indígenas e do Congresso Nacional –, deveria ser permitido o desenvolvimento das atividades de exploração dos minérios nas terras ocupadas pelas populações indígenas.

Já no sentido do segundo grupo das emendas (pela redução do alcance do usufruto indígena), se teve a Emenda nº 00014, que propunha que tal direito se restringisse à exploração do solo, excluída, portanto, a exploração do subsolo. Apontava-se, em síntese, que “um dos princípios básicos do regime de aproveitamento mineral no Brasil, desde 1934, e que tanto progresso permitiu ao setor, reside na distinção entre a propriedade do solo e a propriedade do subsolo”. O Anteprojeto, assim, estaria retroagindo “à situação anterior a 1934, quanto às terras de posse indígena, estendendo aos recursos do subsolo tratamento idêntico ao dispensado ao solo”. Apontou-se que

Sem dúvida, as populações indígenas merecem da comunidade nacional, onde se inserem, o maior respeito e a proteção adequada. Entretanto, não se pode, em nome desse respeito e dessa proteção, inerentes a natureza de pessoa humana livre e titular de direitos fundamentais, entravar o desenvolvimento da Comunidade Nacional, do qual essas mesmas populações, como parte integrante, serão beneficiárias (BRASIL, *online*).

Destacou-se, ademais, que “não se pode fugir daquilo que os técnicos denominaram de ‘rigidez locacional do jazimento mineral’, ou seja, o minério só existe no local onde a natureza o colocou, e que “uma economia como a nacional, por imperativos geológicos e geográficos, vocacionada para as atividades de mineração, não pode se dar ao luxo de admitir restrições exageradas ao desenvolvimento do setor”. Fez ressaltar, ainda, que:

a economia de mineração não deve fazer tabula rasa das exigências ecológicas, dos direitos das populações indígenas ou da segurança nacional. Entretanto, ela também não pode ser sacrificada a essas exigências, direitos e interesses. Um equilíbrio, centrado no bem comum nacional, deve ser encontrado (BRASIL, *online*).

Por fim, destacou caber “à Constituição – lei que deve ser duradoura e estar acima das circunstâncias mais passageiras – levantar os alicerces desse equilíbrio, que há de ser construído e preservado, pela legislação ordinária, essa sim, variável conforme a evolução dinâmica da vida social”. O Parecer, nessa etapa da tramitação, foi pela rejeição da Emenda, arguindo-se “contradição com os princípios norteadores do anteprojeto”.

Com semelhante intuito foi a Emenda nº 00017, que visava “garantir a exploração e o aproveitamento do subsolo pela União” e a Emenda nº 00038, que arguia que “o usufruto do subsolo pelas populações indígenas fere o princípio constitucional da isonomia, uma vez que os outros grupos étnicos que participam da comunhão nacional não possuem este direito”. As emendas não foram aprovadas, o que se deu ao fundamento de que “o subsolo, tanto como o solo, é a garantia de sobrevivência física e cultural dos índios”.

A Emenda nº 00032, a seu turno, propunha restrição mais acentuada. Pretendia, relativamente às terras indígenas, permitir “outra destinação que não seja a posse e usufruto dos próprios índios”. Apontava que a redação do Relator “limitaria o desenvolvimento nacional, sendo que, na região Amazônica esta limitação traria sérias consequências” e que “as próprias comunidades indígenas, em futuro próximo, serão as maiores prejudicadas, pois, estarão impossibilitadas de usufruírem os benefícios advindos do desenvolvimento”. A Emenda foi rejeitada, sob a sucinta fundamentação de que “a redação original contempla de forma mais global os direitos dos índios”.

De modo lateralizado aos debates, se teve emendas que não controverteram quanto ao alcance da exploração – que admitiam e pressupunham –, mas buscavam definir por quem seria realizada, sob que meios e para que finalidade.

A Emenda nº 00029, a exemplo, propunha substituir, nas atividades de pesquisa, lavra e exploração de minérios e riquezas naturais em áreas indígenas, a exclusividade da União para o campo da prioridade. O que significava que, quando se tratasse de minerais estratégicos necessários à segurança e ao desenvolvimento nacional, às empresas estatais públicas seriam reservadas tais atividades; mas, em casos excepcionais, “por alto interesse nacional, respeitando e resguardando o espaço social, cultural e econômico indígena”, esse direito seria estendido às empresas privadas nacionais. A Emenda foi rejeitada pelo parecer, ao fundamento de que seria “contra os princípios direcionadores do Anteprojeto”.

Houve, ademais, proposta que visava tornar a exploração meio de financiar o processo de demarcação das terras indígenas. Era a Emenda nº 00054, que propunha o seguinte texto:

Art. 10

§ 4o. Aos índios é permitido a cata, faiscação e garimpagem de suas próprias terras e ainda a participação de 5% sobre o valor da exploração de minérios e riquezas naturais, importâncias estas que devem ser aplicadas exclusivamente na demarcação das áreas indígenas (BRASIL, *online*).

Na Justificativa, expôs-se que a “demarcação de terras tem sido muito dificultada principalmente em virtude de falta de recursos, daí a razão de buscarmos na exploração do subsolo meios que irão tornar menos difícil essa tão sonhada e necessária demarcação”. O parecer, pela rejeição, foi no sentido de que “o processo de demarcação das terras, fundamental para a sobrevivência dos índios, deve ser definido categoricamente em termos constitucionais para ser efetivamente dinamizado, sem estar condicionado à exploração dos minérios existentes no subsolo das terras ocupadas pelas populações indígenas”.

Por fim, a Emenda nº 00030 propunha retirar do Congresso Nacional a autorização para a exploração, que passaria a ser do órgão de Administração Federal. Arguiu-se que a exigência da aprovação do Congresso Nacional para os pedidos de exploração de recursos minerais em áreas indígenas implicaria entrave administrativo à agilização do processo, resultando em prejuízos às comunidades indígenas, pois o “Congresso Nacional, considerando as relevantes e múltiplas atribuições que certamente deverá ter na nova Carta, não priorizaria adequadamente assuntos desta natureza”. O Parecer foi pela rejeição da emenda “tendo em vista que a participação do Congresso Nacional no ato autorizativo para a exploração de recursos minerais em terras indígenas é fundamental como garantia da sobrevivência dos índios”.

Ao final, o que assentou a Subcomissão foi que a exploração das terras indígenas seria atividade de caráter excepcional, condicionada ao interesse da Nação, realizada exclusivamente pela União, mediante autorização dos indígenas e do Congresso Nacional, ao qual caberia assegurar, no desempenho dessa função, a sobrevivência dos indígenas. Reafirmou-se, ainda, a desvinculação entre direito de posse indígena (a ser garantido mediante demarcação de terras) e possibilidade de exploração das terras (que não poderia impedir ou condicionar, de nenhum modo, a realização daquele direito).

Assim que, após exame de, no total, 21 emendas ao Anteprojeto do Relator, formou-se o Anteprojeto da Subcomissão, o qual, ressalvadas alterações meramente textuais, fez inserir duas novas menções ao corpo normativo inicialmente proposto: uma, prevendo que, nos casos em que a exploração de recursos naturais em terra indígena se desse sobre a madeira, haveria “obrigatoriedade de reflorestamento, com árvores da mesma espécie”; e outra estabelecendo

reserva de compensação financeira para os indígenas em caso de exploração de suas terras, que se daria da seguinte forma: excluído o percentual da produção necessário ao custeio das despesas, o restante da produção seria de propriedade exclusiva dos indígenas (cuja comercialização exigiria interveniência do Ministério Público e fiscalização pelo Tribunal de Contas da União). Era a proposta, negritada nos pontos citados:

Art. 11 - As terras ocupadas pelos índios são inalienáveis, destinadas à sua posse permanente, ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo e do subsolo, das utilidades nelas existentes e dos cursos fluviais, assegurado o direito de navegação.

§ 1º - São terras ocupadas pelos índios as por eles habitadas, as utilizadas para suas atividades produtivas, e as áreas necessárias à sua reprodução física e cultural segundo seus usos, costumes e tradições, incluídas as necessárias à preservação do meio ambiente e do seu patrimônio cultural.

§ 2º - As terras indígenas são bens da União, inalienáveis, imprescritíveis e indisponíveis a qualquer título, vedada outra destinação que não seja a posse e usufruto dos próprios índios.

§ 3º - Aos índios é permitida a cata, faiscação e garimpagem em suas terras.

§ 4º - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e riquezas naturais, somente poderão ser desenvolvidas como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro.

§ 5º - A exploração de madeira prevista no parágrafo anterior implica na obrigatoriedade de reflorestamento, com árvores da mesma espécie.

§ 6º - Exigir-se-á a autorização das populações indígenas envolvidas e a aprovação do Congresso Nacional, caso a caso, para o início de pesquisa, lavra ou exploração de minérios nas terras por elas ocupadas.

§ 7º - Nos casos previstos no § 4º, o Congresso Nacional estabelecerá, caso a caso, um percentual do total da produção do material explorado necessário ao custeio das despesas com a pesquisa, lavra e exploração das riquezas minerais e naturais nas terras indígenas, sendo que, o restante da produção será de propriedade exclusiva dos índios. A comercialização desta produção far-se-á com a interveniência do Ministério Público, sendo nula qualquer cláusula que fixe preços ou condições inferiores àqueles vigentes no mercado interno. Caberá ao Tribunal de Contas da União fiscalizar o fiel cumprimento do estabelecido neste parágrafo, enviando ao Congresso Nacional relatório semestral fundamentado, denunciando imediatamente qualquer irregularidade verificada (BRASIL, *online*).

O Anteprojeto da Subcomissão foi, então, submetido à apreciação da Comissão da Ordem Social, e, em face dele, foram apresentadas 27 emendas, muitas das quais retomando as propostas já apresentadas perante a Subcomissão. A título de exemplos: Emenda nº 00011 (retomava a proposta de proibição por 30 anos de “toda e qualquer lavra ou exploração por empresas estatais ou privadas”); Emenda nº 00151 (reavivava o questionamento quanto ao usufruto do subsolo pelos indígenas, apontando que a previsão feriria a isonomia, pois “outros grupos étnicos que participam da comunhão nacional não possuem este direito”); e Emenda nº

00161 (propunha a retirada da previsão de posse e usufruto exclusivo dos indígenas, ao argumento de que limitaria o desenvolvimento nacional).

Outras emendas, porém, inovaram nas temáticas já expostas anteriormente ou tiveram, nas suas apreciações, considerações nos opinativos que as tornam de grande relevo à compreensão do intuito do Poder Constituinte com o texto promulgado.

Nesse âmbito, a Emenda nº 00153, que propunha a disposição do tema atinente à reserva de percentual de exploração aos indígenas em âmbito infraconstitucional. Foi rejeitada pelo entendimento de que a supressão do artigo abriria a possibilidade do desenvolvimento de atividades comerciais nas terras ocupadas pelos indígenas e que, sendo “assunto de relevante importância, cabe ao Congresso Nacional exercer ação de proteção das populações indígenas”.

A Emenda nº 00187, que restou aprovada pelo opinativo, propôs a retirada da previsão de exploração de madeira em terras indígenas, sob a justificativa de ser imotivada a exploração da madeira, nos Territórios Indígenas, “pois em nosso País possuímos áreas enormes, que ainda podem ser exploradas” e a “deprecação das florestas localizadas nos territórios indígenas, mesmo que seja instituído a obrigação do reflorestamento, causará desequilíbrio no meio ambiente”, sendo que “os indígenas vivem do ambiente natural para sua reprodução física e cultural”. O Parecer, pela aprovação, registrou que “a exploração da madeira em terras indígenas é fator de destruição das referidas populações”.

No mesmo sentido foi a Emenda nº 01259, igualmente aprovada em parecer. Apontava que, ao abrir a possibilidade de exploração da madeira, “o preceito legaliza a exploração de recursos que devem ser mantidos no usufruto exclusivo dos índios, como, aliás, tem sido até o momento, segundo a legislação vigente” e que “na maioria dos casos concretos previsíveis, o reflorestamento é praticamente inexecutável, como por exemplo na Amazônia – onde é impossível repor floresta nativa – e no Sul, onde é utópico imaginar a reposição das florestas de araucária (pinheiros)”. No opinativo, se destacou, então, que a manutenção de dispositivo permitindo exploração de madeira “seria contraditória com a proposta de defesa das terras ocupadas pelos índios”.

Também perante a Comissão da Ordem Social se propôs a retirada do privilégio à União, deslocando-o às empresas nacionais, questionando-se ainda as condicionantes estabelecidas para se permitir a exploração em terras indígenas. Foi a Emenda nº 00238, que apontava que o texto do Anteprojeto da Subcomissão “estatiza, como ‘privilégio da União’, a pesquisa e a lavra mineral em terras ocupadas por índios, como se o monopólio estatal fosse em si mesmo, uma garantia aos direitos das populações interessadas”. Afirmou o proponente que a experiência apontaria para a direção oposta. Destacou, ainda, que o texto da Subcomissão, ao exigir que a

exploração só ocorresse quando o interesse nacional justificasse e quando inexistissem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro, estaria desequilibrando:

dois interesses relevantes que precisam ser harmonizados, em nome do valor superior do bem comum da Nação Brasileira: (a) o interesse das comunidade indígenas na preservação de seu ambiente natural e cultural; e (b) o interesse da economia nacional em gerar riquezas indispensáveis ao desenvolvimento de todo o povo brasileiro; diante da “rigidez locacional” das jazidas minerais, esses dois interesses devem ser conciliados, o que é plenamente realizável, por meio de uma legislação ordinária prudente, sábia e adequada às peculiaridades de cada região (BRASIL, *online*).

Essa emenda foi rejeitada, ao entendimento de que a sugestão nela constante feriria “o espírito que norteou todo o trabalho até o momento, com vistas ao estabelecimento, no texto constitucional, de efetivar garantias aos direitos indígenas”.

Foi reeditada ainda a temática atinente à permissão da exploração por órgão federal, ao invés de autorização pelo Congresso Nacional. Foi a Emenda nº 00329, rejeitada ao fundamento de que a “participação do Congresso Nacional no ato autorizativo para a exploração dos recursos minerais em terras indígenas é uma garantia de defesa das terras ocupadas pelos índios”.

Também a proposta de vedação à atividade de mineração foi apresentada. Foi a Emenda nº 00477, que sustentou que “a exploração mineral das terras dos índios não deve ser permitida sob qualquer pretexto para evitar que o processo extrativo traga prejuízos de ordem social, cultural e étnica às comunidades indígenas”. Novamente a rejeição se deu com base na ponderação de que “existem condições especiais em que se deve permitir, como privilégio da União, a exploração de minerais nas terras ocupadas pelos índios”.

Reapresentada também a proposta de exclusão do subsolo do usufruto exclusivo dos indígenas (Emenda 00769), baseada no princípio de que o solo é propriedade distinta da propriedade referente ao subsolo, de modo que “os recursos deste devem pertencer somente ao Estado e por ele serem explorados diretamente ou mediante concessão assegurando-se, assim, o monopólio estatal do petróleo e dos minerais fósseis e férteis”. O Parecer foi pela rejeição da emenda ao fundamento de que “o direito ao usufruto exclusivo não apenas das riquezas naturais do solo, mas também, aquelas existentes no subsolo é a garantia da sobrevivência física e cultural das populações indígenas”.

A Emenda 00945, rejeitada, trouxe aspecto inédito à discussão. Pretendia estabelecer não apenas o usufruto aos indígenas, como a própria propriedade das terras. Aduziu-se que “se a nova Constituição assegura o Direito de Propriedade; se as terras dos brancos são dos brancos;

se as terras dos negros são dos negros, evidentemente as terras dos índios são dos índios e não da União”. O parecer, pela rejeição, destacou:

se o conceito de propriedade da terra se adequa à forma como está estruturada a sociedade envolvente, não faz sentido para as populações indígenas, pois a organização dessas sociedades está erigida sobre outros princípios (BRASIL, *online*).

Tinha-se, como se nota, até essa etapa dos debates, a percepção de que a exploração como exclusividade da União, unicamente no interesse nacional, garantiria a excepcionalidade da atividade exploratória, assegurando-se, assim, a preservação das comunidades indígenas. Ademais, ante a exigência de autorização pelos indígenas e pelo Congresso Nacional, se teria a certeza de que os interesses indígenas estariam sendo conservados. Até então se tinha a compreensão de que o usufruto era exclusivo dos indígenas sobre o solo e subsolo, o que, entretanto, não autorizava a conclusão pela propriedade da terra aos indígenas, pois esse conceito – que muito diz à sociedade envolvente – não faz sentido à organização das sociedades indígenas, que se sustentam sobre outros princípios.

As emendas resultaram no Substitutivo do Relator da Comissão da Ordem Social, no qual se pôde observar, no ponto de interesse ao presente estudo, duas alterações substanciais face ao Anteprojeto anterior: a exclusão da referência à possibilidade de exploração de madeira (que não voltou a integrar o texto em nenhuma outra fase da tramitação) e a modificação na sistemática de compensação aos indígenas em caso de exploração de suas terras, que passou a ser previsto em percentual não inferior a 50% do lucro obtido com a exploração, a ser revertido em programas indigenistas e de proteção ao meio ambiente. Vide as proposições, no ponto de estudo:

Art. 82 - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e de recursos naturais, em terras indígenas, somente poderão ser desenvolvidas como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro.

§ 1º - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e de recursos naturais de que trata este artigo dependem da autorização das populações indígenas envolvidas e da aprovação do Congresso Nacional, caso a caso.

§ 2º - A exploração de riquezas minerais e de recursos naturais em terras indígenas obriga à destinação de percentual não inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor do lucro à execução da política indigenista nacional e a programas de proteção do meio ambiente, cabendo ao Congresso Nacional a fiscalização do cumprimento da obrigação aqui estabelecida.

§ 3º - Aos índios são permitidas a cata, a faiscação e a garimpagem em suas terras (BRASIL, *online*).

Como se percebe, o novo texto, ao tempo em que admitia a exploração das riquezas minerais em terras indígenas, ordenava que não menos que 50% dos lucros obtidos fossem reservados; porém, não para serem entregues à população indígena, mas sim em proveito de

política indigenista nacional e do meio ambiente. Evidenciava-se, no ponto, o caráter paternalista sobre as populações indígenas, que não receberiam diretamente os recursos, sendo apenas indiretamente beneficiadas com a exploração das terras de posse indígena, a partir do fomento às políticas públicas indigenistas.

As emendas que se seguiram, perante o novo Anteprojeto, mais uma vez persistiram em temáticas já apreciadas nas fases anteriores. Para se evitar repetição improdutiva, citam-se aquelas cujas apreciações pelo Constituinte traduzem a rota por ele seguida no desenho do texto constitucional.

Vide a Emenda 00024, que reeditava a proposta de substituir a exclusividade exploratória da União (nas atividades de pesquisa, lavra e aproveitamento de minérios e riquezas naturais em áreas indígenas) para o *status* de prioridade. Proposta novamente rejeitada, ao fundamento de que “a preservação das comunidades indígenas e a exploração indiscriminada dos recursos naturais e minerais de suas terras são propostas inconciliáveis”, pois “a mineração indiscriminada em terras indígenas é fator de alta desagregação das comunidades que as ocupam” e que “se há interesse em preservar os poucos índios que ainda existem no País, é preciso desestimular ao máximo a mineração em suas terras”.

A Emenda 00201 visou retirar da Constituição (e atribuir à lei ordinária) a definição do percentual do valor obtido com a exploração que seria reservado aos indígenas, No Parecer de rejeição. Ao tempo em que se reafirmou que a pesquisa, lavra ou exploração de minérios, na forma proposta pelo Anteprojeto, seria “fundamental para garantir a sobrevivência das comunidades indígenas”, se aduziu que “a argumentação utilizada pelo autor da emenda, que procura igualar a matéria às disposições legais já existentes, não atenta, a nosso ver, para essa realidade”.

Novamente, reafirmava o constituinte a ideia de que a previsão atinente à exploração em terras indígenas seria matéria necessariamente constitucional, não se podendo simplesmente destinar à legislação infraconstitucional a definição de suas balizas, sobretudo porque tinha em conta a necessidade de impedir a exploração indiscriminada dos recursos naturais e minerais naquelas terras.

A Emenda nº 00242, rejeitada, pretendia estabelecer aos indígenas não apenas o usufruto exclusivo, como a própria propriedade das terras. O parecer, porém, reafirmou que:

A terra para os índios tem o significado da vida, do religioso, do mitológico, do simbólico, etc. A terra indígena não é para compra e venda, não é entendida como negócio. Ela é a condição primeira da sua reprodução física e cultural. Considerar a terra como propriedade das populações indígenas é negar a forma particular como elas estão organizadas socialmente (BRASIL, *online*).

A Emenda nº 00762 propunha que a cata, a faiscação e a garimpagem dos indígenas em suas terras fossem permitidas apenas em caráter manual. O apelo tinha por fim “restringir o uso de máquinas para garimpagem” e assim evitar “as consequências advindas de seu uso para os mananciais”. A emenda foi rejeitada ao argumento de que “estas atividades serão desenvolvidas de acordo com o nível de absorção ou de criação de tecnologia adequada”, pois “impedir ou discriminar técnicas que muitas vezes facilitam o desempenho das tarefas de cata, faiscação e garimpagem é forçar a permanência das populações indígenas em um mesmo estágio de desenvolvimento tecnológico”, impedindo “os avanços reais nesta área, comuns em qualquer sociedade”.

A Emenda nº 00856 teve parecer pela sua aprovação. Modificava o Anteprojeto, para que, à exceção dos recursos minerais, não se firmasse como passível de exploração os demais recursos naturais pois, arguiu o proponente, “fazê-lo implica abrigar a sanha que se abaterá, inevitavelmente, sobre a madeira, riquezas de flora e fauna, descaracterizando o objetivo perseguido pelo legislador constituinte”.

A Emenda nº 01125 propunha novamente que fosse retirado o “privilégio da União” à pesquisa e a lavra mineral em terras ocupadas por índios. Combatia, ademais, expressões que considerava subjetivas e de muito difícil qualificação (como “inexistência de reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno” e “reservas exploráveis em outras partes do território brasileiro”), as quais, segundo entendia, estariam por desequilibrar dois interesses relevantes ao bem comum da Nação Brasileira: “(a) o interesse das comunidade indígenas na preservação de seu ambiente natural e cultural; e (b) o interesse da economia nacional em gerar riquezas indispensáveis ao desenvolvimento de todo o povo brasileiro”.

Defendia que as empresas atuantes nas reservas em terras indígenas deveriam “ser do setor público ou empresas privadas controladas por brasileiros ou residentes e domiciliados no Brasil”, eliminando-se, ainda, “a necessidade de aprovação, pelo Congresso Nacional, caso a caso, da pesquisa e lavra dos recursos minerais nas terras ocupadas por índios”, que seria “em demasia”. Bastaria, segundo defendeu, “para a tutela dessas populações, a anuência da comunidade interessada, devidamente assistida na forma da lei”. Propunha-se, por fim, elidir a destinação do lucro auferido em mineração “a execução da política indigenista nacional e a programas de meio ambiente”.

O Parecer, pela rejeição da proposta, apontou que “a exploração das riquezas minerais porventura existentes em terras indígenas constituirá sempre fator de desagregação de suas comunidades, o que se procurou evitar, permitindo-se à União, em casos excepcionais, tais

atividades, assim mesmo com a anuência das comunidades envolvidas e do Congresso Nacional”.

Arguiu-se, ainda, no opinativo, que a emenda proposta estaria, em espírito contrário ao da Assembleia Constituinte, por abrir “a lavra de jazidas e minas e de todos os demais recursos minerais em terras indígenas à cobiça de empresas públicas e privadas, como se já não bastassem os entristecedores espetáculos por todos os brasileiros observados no setor mineral do País”. E esclareceu seu entendimento:

Nele, as empresas privadas do setor são vendidas até no exterior, sem qualquer anuência do Governo Brasileiro, como aconteceu com o grupo Sulafricano Anglo American Corporation, cuja operação comercial, pelas nuances de vulnerabilidade que propicia, não deve ser comentada aqui. É dentro deste espírito que se pretende, pelo menos, preservar as terras indígenas dessa devastadora cobiça.

Na própria justificação da emenda observa-se a peculiaridade para a qual chamamos a atenção: "As empresas nelas atuantes devem ser do setor público ou empresas privadas controladas por brasileiros ou residentes e domiciliados no Brasil". Ora, todos sabem que um estrangeiro, isoladamente, não pode explorar jazidas minerais no País. Mas, se dois estrangeiros criassem uma empresa no Brasil para explorar o setor, até mesmo em minerais estratégicos, é permitido. Isso tem se constituído uma das grandes vergonhas nacionais (BRASIL, *online*).

Após 38 propostas de emendas, formou-se o Anteprojeto da Comissão Social. A alteração foi basicamente na exclusão dos recursos naturais como passíveis de exploração (permanecendo, porém, a possibilidade da pesquisa e da lavra de minérios), além de sutil alteração quanto ao modo de compensação à exploração das terras indígenas. Vide:

Art. 103 - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios em terras indígenas somente poderão ser desenvolvidas, como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro.

§ 1º - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios de que trata este artigo dependem da autorização das populações indígenas envolvidas e da aprovação do Congresso Nacional, caso a caso.

§ 2º - A exploração de riquezas minerais em terras indígenas obriga à destinação de percentual não inferior à metade do valor dos resultados operacionais à execução da política indigenista nacional e a programas de proteção do meio ambiente, cabendo ao Congresso Nacional a fiscalização do cumprimento da obrigação aqui estabelecida.

§ 3º - Aos índios são permitidas a cata, a faiscação e a garimpagem em suas terras (BRASIL, *online*).

Adiante, na Comissão de Sistematização, o Anteprojeto foi apresentado com o seguinte texto, destacado nos trechos objeto de alteração:

Art. 425 - As terras ocupadas pelos índios são destinadas à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo e do subsolo, das utilidades nelas existentes e dos cursos fluviais, ressalvado o direito de navegação

(...)

Art. 434 - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas somente poderão ser desenvolvidas, como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno, e exploráveis, em outras partes do território brasileiro.

§ 1º - A pesquisa, lavra ou exploração de minérios e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica de que trata este artigo dependem da autorização das populações indígenas envolvidas e da aprovação do Congresso Nacional, caso a caso.

§ 2º - A exploração de riquezas minerais em terras indígenas obriga à destinação de percentual não inferior à metade do valor dos resultados operacionais à execução da política indigenista nacional e a programas de proteção do meio ambiente, cabendo ao Congresso Nacional a fiscalização do cumprimento da obrigação aqui estabelecida.

§ 3º - Aos índios são permitidas a cata, a fiação e a garimpagem em suas terras (BRASIL, *online*).

Como se pode observar, a alteração significativa é que foi inserida, na exploração econômica, o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas.

Na comissão de sistematização, houve um total de 75 emendas propostas (de mérito (CS) e de adequação ao anteprojeto), que, todavia, não alteraram o texto no ponto ora em exame, formando-se, então, o Projeto de Constituição.

Em face do Projeto de Constituição foram mais 205 emendas de Plenário e populares.

Buscou-se a exclusão das condicionantes à exploração consignadas nas expressões “no caso de exigir o interesse nacional” e “inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno”, findando consignado na Emenda 00215, a qual foi aprovada, a justificativa de que, “são inócuas, porquanto subjetivas”.

Pretendeu-se, ademais, a exclusão da menção ao subsolo, especialmente “para conferir maior coerência ao texto constitucional”, o que foi acatado. Preservou-se, porém, o usufruto das riquezas do solo, pois seria ela, para os indígenas, “condição para a sua sobrevivência física e cultural” (Emenda 00014).

Aprovou-se, ainda, o pleito de remessa à lei da definição do percentual dos resultados da lavra pela compreensão de que, da forma como o texto estava até então redigido (assegurando-se destinação de percentual não inferior à metade do valor dos resultados operacionais), não se garantia efetivamente nenhum direito aos indígenas, uma vez que poderia

haver até o caso de limitação da participação das comunidades indígenas na exploração de riquezas minerais eventualmente encontradas em seu território, de vez que as saídas contáveis podem bloquear os resultados operacionais, pela constituição de fundos de reserva, previsão contra riscos futuros etc. Como se sabe, mil por cento de nada é nada (Emenda 00034) (BRASIL, *online*).

Propôs-se, ademais (Emenda 01019, parcialmente aprovada pelo opinativo), a supressão, para fins da exploração em terras indígenas, da “autorização das populações indígenas envolvidas”, para compatibilizar o texto com os princípios inerentes ao Direito

Público Brasileiro, já que “em sendo as terras ocupadas pelos índios bens da União, não tem sentido criar mais uma condicionante que não a aprovação pelo Congresso Nacional”.

A Emenda nº 01281 foi aprovada, para suprimir o dispositivo que permite aos índios a cata, a faiscação e a garimpagem em terras por eles ocupadas. A razão do acato não se deu pela ausência de reconhecimento a tal direito, mas porque, já possuindo os indígenas o usufruto das riquezas naturais do solo e sobre todas as utilidades nele existentes, a cata, a faiscação e a garimpagem já estariam contidas, segundo o parecer, naquele usufruto.

Interessante o exame da Emenda 01283. Nela se justificava que haveria contradição entre as disposições atinentes à Ordem Econômica (onde se estabelecia que a exploração e o aproveitamento de recursos naturais dependem de autorização ou concessão do Poder Público) com o Título da Ordem Social, no ponto em que “afirma que, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento desses recursos dependem da autorização das populações indígenas e da aprovação do Congresso Nacional”. Aduziu-se, então que os dispositivos exigiriam “evidente adequação”, sob opção que deveria “levar em conta que a matéria possui nítido sentido econômico, firmando-se, assim a prevalência do disposto no Título da Ordem Econômica”.

O Parecer, todavia, destacou não haver incompatibilidade entre as duas disposições aventadas, pois:

Nas disposições que versam sobre o índio, pretende-se, no sentido de melhor protegê-lo em seus direitos, deferir ao Congresso Nacional a aprovação, na exploração das riquezas minerais existentes em terras indígenas. Por outra via, deferir tal atribuição ao Poder Público, como poder concedente, a exemplo do que ocorre com as riquezas minerais existentes no restante do território nacional, em curtíssimo prazo, as riquezas minerais existentes em áreas indígenas estariam em mão de grupos estrangeiros (BRASIL, *online*).

E concluiu ser esta “a triste realidade do governo brasileiro, basta que se examinem as estatísticas de produção mineral brasileira”, de modo que visando “preservar essas poucas áreas da cobiça internacional, procuramos, dentro do espírito que norteou o trabalho dos constituintes na Comissão de Ordem Social, nos colocar de frente contra tal avanço em nossas riquezas fundamentais”.

Evidenciava-se, no ponto, o intuito do Constituinte de, com as condicionantes estabelecidas para a exploração em terras indígenas, sopesar os aspectos de ordem econômica no próprio capítulo atinente aos direitos indígenas, para dispor intencionalmente, no que tange à exploração das terras indígenas, de modo diferenciado e qualificado, por requisitos que seriam necessários meios protetivos do modo de vida das populações originárias.

Também a Emenda nº 01284 suscitava o que considerava “típico de conflito de disposições versando sobre um mesmo assunto, oriundas de duas Comissões Temáticas

distintas”, pois “a atividade exploratória de recursos naturais em terras indígenas, segundo a Comissão da Ordem Econômica, pode ser exercida por empresas estatais e por empresas privadas nacionais”, ao passo em que “segundo a Comissão da Ordem Social, além de outras condições restritas, ela se torna ‘privilégio da União’”.

Aduziu-se na justificção que a pauta acerca da pesquisa, lavra, exploração e o aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas seria típica da Comissão da Ordem Econômica e que, no trato da garantia dos direitos sociais dos Índios – competência da Comissão da Ordem Social – pouco importaria “se a empresa que explora ou aproveita os recursos é estatal ou se é privada nacional”, desde que “garantidos os direitos sociais peculiares à situação indígena” e que “o sistematizador ao optar pelo dispositivo aprovado na Comissão da Ordem Social não andou bem”.

No opinativo novamente se destacou a intencionalidade de, após sopesamento dos aspectos envolvidos, garantir a preservação dos recursos minerais em terras indígenas. Vide:

O espírito que norteou o trabalho dos constituintes foi exatamente o de preservar as riquezas minerais existentes em terras indígenas. Constitui, por outro lado, grande vergonha nacional, a maneira escancarada como tais riquezas existentes fora das áreas indígenas estão sendo entregues a grupos internacionais que praticamente já dominam nossa produção mineral, inclusive a de minerais estratégicos. Como se não bastasse, tais grupos pretendem também apoderar-se das reservas minerais existentes em áreas indígenas, solapando de vez à soberania nacional. Por tão óbvias razões, pela rejeição da proposta (BRASIL, *online*).

Embora o opinativo resistisse à previsão de exclusão do monopólio da União (o que, ao final, restou admitido), as razões de apreciação da emenda denotam, uma vez mais, o que motivou o constituinte a estabelecer, em capítulo próprio dos Índios, em título “da Ordem Social”, condicionantes à exploração de riquezas em terras indígenas: a necessidade de já se estabelecer os parâmetros mínimos sem os quais estariam ameaçados os indígenas em sua sobrevivência e modo de vida.

Com o mesmo propósito, a Emenda nº 10909, que pretendia a exclusão do monopólio da União, passando a poder ser explorado também por empresas nacionais. Ao argumento de que “condicionar a exploração de tais recursos minerais naquelas terras a quantidades só suficientes ao consumo interno é subtrair, permanentemente do Brasil a possibilidade de competir no mercado externo com produtos que podem ser abundantes”. E que restrição dessa natureza não estaria “privilegiando a União e sim, os demais países produtores, que abasteceriam o mercado mundial sem um competidor (no caso o Brasil, por determinação constitucional)”.

O Parecer, pela rejeição, destacou praticamente inexistir empresas nacionais explorando riquezas minerais no Brasil, pois, justificou:

Por disposição da Constituição de 1946 e mantida até nossos dias, existem empresas constituídas no País, a maioria com capitais e sócios estrangeiros explorando as riquezas minerais e mesmo os minerais estratégicos existente em nosso território. As atuais estatísticas já indicam que mais da metade dessas riquezas já se acham em mãos de grupos alienígenas, o que se constitui numa das grandes vergonhas nacionais. Acatar, por outro lado, a proposta sugerida pela emenda significaria a manutenção da situação atual, na qual os índios são permanentemente perturbados por grupos e pessoas – e até assassinados – na cobiça pela exploração das riquezas minerais existentes em suas terras. É necessário que se preserve pelo menos tais riquezas em mãos de brasileiros, apesar das terríveis reações que tal preservação está acarretando (BRASIL, *online*).

Mesma proposta e nova rejeição na Emenda nº 10936. O fundamento novamente adotado foi que acatar a sugestão “significaria a manutenção da situação atual, na qual os índios são permanentemente perturbados por grupos e pessoas, e até assassinatos, na cobiça pelas riquezas minerais existentes em suas terras”. Nominou, uma vez mais, de vergonha nacional o quadro observado na exploração das “riquezas minerais e mesmo com os minerais estratégicos do País fora das áreas indígenas – praticamente entregue a grupos internacionais”. E concluiu ser “necessário que se preserve, pelo menos, as riquezas minerais que porventura existam nas terras indígenas”.

Já na Emenda nº 08406 se propunha que todos os aspectos atinentes à exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica, em terras indígenas, bem como a proteção das instituições, bens, saúde e educação dos índios fosse regulamentada em lei especial. Justificou-se que “tais assuntos subordinam-se, ou são parte de temas mais abrangentes como a Política Mineral e a Política Energética do Brasil”, tratados em capítulo próprio “ordem econômica”. O parecer aduziu ser a proposta inaceitável. E explanou:

O espírito que norteou o trabalho dos Constituintes foi exatamente o da preservação das riquezas minerais existentes em áreas indígenas. Constitui hoje, por outro lado, grande vergonha nacional, a maneira escancarada como tais riquezas as existentes nas demais áreas do território nacional - estão sendo entregues a grupos estrangeiros os quais já dominam praticamente nossa produção mineral, principalmente a de minerais estratégicos. Como se não bastasse, tais grupos pretendem também apoderar-se das reservas minerais porventura existentes em áreas indígenas, solapando de vez a soberania nacional. Por tão óbvias razões, somos pela rejeição. Pela rejeição (BRASIL, *online*).

Questionou-se, ademais, a atribuição do Congresso Nacional na autorização à exploração das terras indígenas, aduzindo-se que a concessão já estaria reservada à União, em outros dispositivos do texto constitucional, além da competência privativa para legislar sobre a matéria, de modo que a aprovação pelo Congresso só serviria “para hipertrofiar as funções do

Poder Legislativo e descaracterizá-lo, que é a quanto importa atribuir-lhe prerrogativas típicas do Poder Executivo”. Sustentava-se, então, proposta segundo a qual a autorização era prevista apenas para os povos indígenas.

O Parecer, pela rejeição da proposta, foi no sentido de que se incluem entre os bens da União as terras ocupadas pelos índios, sendo, ademais, competência da União a proteção dos índios e dos seus bens. De modo que não seria

plausível conferir aos índios o poder de dispor das terras destinadas à sua posse, a ponto de a exploração de minérios e o aproveitamento de recursos energéticos existentes em suas terras dependerem, unilateralmente, de sua aprovação (BRASIL, *online*).

Formou-se, então, na Comissão de Sistematização, o Primeiro Substitutivo do Relator, com o seguinte teor, negrito na parte de interesse:

Art. 302 - São reconhecidos aos índios seus direitos originários sobre as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizados, sua organização social, seus usos, costumes, línguas, crenças e tradições, competindo à União a proteção desses bens.

§ 1º - Os atos que envolvam interesses das comunidades indígenas terão a participação obrigatória de órgão federal próprio e do Ministério Público, sob pena de nulidade.

§ 2º - **A exploração das riquezas minerais em terras indígenas só pode ser efetivada com autorização destes e do Congresso Nacional e obriga à destinação de percentual sobre os resultados da lavra em benefício das comunidades indígenas e do meio-ambiente, na forma da lei.**

Art. 303 - As terras de posse imemorial dos índios são destinadas à sua posse permanente, **cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos recursos fluviais e de todas as utilidades nelas existentes** (BRASIL, *online*).

Nele (i) excluiu-se a previsão de que a exploração em terras indígenas seria “privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e de inexistirem reservas conhecidas e suficientes para o consumo interno”; (ii) foi excluída também a menção ao usufruto dos indígenas sobre as riquezas do subsolo; (iii) retirou-se a previsão expressa ao aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas; e (iv) passou a ser objeto de lei a definição do percentual dos resultados da lavra em benefício das comunidades indígenas e do meio ambiente.

No total, mais 100 emendas foram apresentadas ao primeiro Substitutivo do Relator, sendo nessa fase de destaque a Emenda 21120, que restou aprovada. Nela se apresentou proposta de dispositivo no qual “a exploração das riquezas minerais em terras indígenas só pode ser efetivada com autorização do Congresso Nacional, ouvida a comunidade indígena interessada e obriga à destinação de percentual sobre os resultados da lavra em benefício das comunidades indígenas e do meio-ambiente, na forma da lei”.

Como se nota, pela proposta de emenda, a comunidade indígena deixaria de ter o poder de autorizar a exploração das riquezas minerais em terras indígenas, para ser apenas ouvida. Na justificativa se aduziu que “por se tratar de assunto de alta relevância e de interesse nacional, deve ser tratado prioritariamente pelo Congresso”. O parecer considerou que na forma como proposto na emenda (autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades interessadas, com destinação de percentual da lavra em benefício dessas comunidades e do meio-ambiente) o texto seria mais adequado.

No exame da Emenda 28802, que pretendeu, entre outros aspectos, a supressão da obrigatoriedade de autorização dos índios para a efetuação de exploração mineral em suas terras, o opinativo aduziu ser imprescindível o acréscimo da cláusula “ouvidas as comunidades afetadas”, com vistas “a garantir as condições particulares segundo as quais deve-se efetivar a exploração de bens minerais em terras indígenas, visando a assegurar a preservação ética e cultural dos índios”.

A Emenda 22491, embora rejeitada, é de exame relevante. Propunha a retomada da exclusividade da União na exploração das riquezas minerais em terras indígenas. Aduzia-se que “empresas particulares, mesmo nacionais, investindo na mineração em áreas indígenas, acabarão executando o genocídio”. O parecer pela rejeição traduz novamente o sopesamento que foi feito pelo Constituinte na construção do texto promulgado. Foi o opinativo no sentido de que seria preferível redação apta a assegurar

o necessário acesso aos bens minerais porventura existentes nas terras dos índios e, ao mesmo tempo, as condições particulares segundo as quais tal exploração deve-se efetuar, com o objetivo de preservar a identidade étnica e cultural das populações indígenas (BRASIL, *online*).

Também reiterando o compromisso pelo sopesamento dos interesses, a Emenda 28794. Propunha disposição no sentido de que “É de exclusiva competência dos índios a exploração das riquezas minerais nas terras indígenas” como decorrência do que nominou “princípio de inviolabilidade das terras indígenas”. Novamente o parecer, aduziu preferir redação que, em seu entendimento,

assegura o necessário acesso aos bens minerais porventura existentes nas terras dos índios e, ao mesmo tempo, as condições particulares segundo as quais tal exploração deve-se efetuar, com o objetivo de preservar a identidade étnica e cultural das populações indígenas. Pela rejeição (BRASIL, *online*).

A Emenda nº 34832 pretendia suprimir a expressão "e obriga à destinação de percentual sobre os resultados da lavra em benefício das comunidades indígenas e do meio-ambiente", ao que o parecer foi pela rejeição, aduzindo ser a expressão necessária ao “objetivo de estabelecer claramente as condições particulares da exploração mineral em terras indígenas”.

Formou-se, então, o texto do Segundo Substitutivo do Relator. Transcreva-se, negritando nos trechos de interesse:

Art. 261 - São reconhecidos aos índios seus direitos originários sobre as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizados, sua organização social, seus usos, costumes, línguas, crenças e tradições, competindo à União a proteção desses bens.

§ 1º - Os atos que envolvam interesses das comunidades indígenas terão a participação obrigatória de órgão federal próprio e do Ministério Público, sob pena de nulidade.

§ 2º - **A exploração das riquezas minerais em terras indígenas só pode ser efetivada com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, e obriga à destinação de percentual sobre os resultados da lavra em benefício das comunidades indígenas e do meio-ambiente, na forma da lei (BRASIL, *online*).**

No texto do Segundo Substitutivo, nota-se – consoante emendas já citadas e aprovadas – a retirada da previsão quanto à autorização das comunidades afetadas para exploração das riquezas minerais em terras indígenas, as quais passam a ter garantida apenas a suas oitivas.

Em Plenário, após 13 emendas, o texto volta a prever a possibilidade de aproveitamento dos recursos hídricos e potenciais energéticos, tendo, ademais, sido inserida a previsão quanto à proibição de incentivo ao garimpo em terras indígenas. Vide:

§ 2º Cabe aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, fluviais e lacustres existentes em suas terras.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, inclusive dos 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

(...)

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 180, §§ 3º e 4º (BRASIL, *online*).

Novas emendas, no ponto objeto do estudo, foram apenas redacionais e culminaram no texto final da CF/88.

Como se pode observar, o art. 231 da CF/88 e o art. 67 do ADCT foram objeto de diversas propostas que promoveram, frente ao texto inicialmente apresentado na Subcomissão, significativas alterações relativamente ao aproveitamento econômico em terras indígenas. Embora se tenha aberto a possibilidade, não previstas ao início da tramitação, de – mediante previsão legislativa – se proceder à exploração econômica em terras indígenas, o texto foi rigoroso, como em nenhum outro dispositivo atinente à ordem econômico-social, na previsão de garantias aos povos indígenas, caracterizadas pela oitiva dos povos, autorização do Congresso Nacional e direito à participação nos resultados da lavra (novamente, conforme lei).

O texto resultou também da insistente posição da Assembleia Constituinte de asseverar o direito à demarcação das terras indígenas, como pressuposto do exercício de todos os demais direitos que findaram consagrados no capítulo atinente aos indígenas, inclusive o de aproveitamento econômico das terras.

3.3 O APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS NO TÍTULO “DA ORDEM ECONÔMICA”

Também no título atinente à Ordem Econômica se teve debate a respeito da exploração comercial em terras indígenas, cumprindo conhecer o histórico de tramitação do art. 176, §1º, da CF/88.

O Anteprojeto do relator da Subcomissão tinha o seguinte teor:

Art. 20 - O aproveitamento dos potenciais de energia, renováveis e não-renováveis, e a lavra de jazidas minerais em faixas de fronteira ou em terras indígenas somente poderá ser efetuado pela União. Parágrafo único - A exploração de tais recursos em terras indígenas dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional (BRASIL, *online*).

Após a apresentação de emendas ao Anteprojeto do Relator (Fase B da tramitação), formou-se o texto do Anteprojeto da subcomissão (Fase C) com o seguinte conteúdo:

Art. 14 - O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais em faixas de fronteira ou em terras indígenas somente poderão ser efetuados por empresas públicas ou empresas nacionais (BRASIL, *online*).

Na sequência (fase E), foram apresentadas emendas ao anteprojeto da subcomissão, o que resultou no texto do Substitutivo do relator da Comissão da Ordem Econômica (Fase F), no qual se promoveu distinção entre o regramento atinente à exploração em terra indígena (em que somente empresas estatais seriam admitidas, mediante autorização do Congresso Nacional) e a exploração desenvolvida em áreas de fronteira (onde se admitiria também as empresas nacionais).

Seguiram-se, então, as emendas ao Substitutivo do Relator da Comissão da Ordem Econômica, das quais resultou a previsão pela possibilidade de exploração não apenas por empresas estatais, mas também por empresas nacionais, firmando-se, assim, o texto do Anteprojeto da Comissão, que excluía a previsão atinente à autorização do Congresso Nacional (Fase H). Vide:

Art. 10 - O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais em terras indígenas somente poderão ser efetuados por empresas nacionais (BRASIL, *online*).

Na Comissão de sistematização, ao tempo da apresentação do Anteprojeto de Constituição (Fase I), foi retirada, ainda, do texto relativo à Ordem Econômica, a menção ao regramento econômico em terras indígenas, o que se manteve mesmo após as Emendas de Mérito e de Adequação ao anteprojeto (Fases J e K, respectivamente).

Vieram, na sequência, as Emendas de Plenário e Populares (Fase M), das quais resultou o primeiro substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, texto em que se procedeu à retomada das disposições relativas ao regramento de exploração em terras indígenas, com previsão de anuência das populações envolvidas:

Art. 232 - O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais somente poderão ser efetuadas por empresas nacionais, mediante autorização ou concessão da União, na forma da lei, que regulará as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou em terras indígenas e não poderão ser transferidas sem prévia anuência do poder concedente.

Parágrafo único - A autorização ou concessão pela União, para exploração dos recursos minerais em terras indígenas dependerá sempre de anuência das populações indígenas envolvidas (BRASIL, *online*).

Com as emendas ao primeiro substitutivo do Relator, que foram incisivas em questionar a autorização dos povos indígenas para a exploração em suas terras, formou-se o segundo substitutivo do Relator (Fase P), com exclusão da referida anuência. Vide:

Art. 198 - O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais somente poderão ser efetuadas por empresas nacionais, mediante autorização ou concessão da União, na forma da lei, que regulará as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou em terras indígenas. Parágrafo único - As autorizações e concessões, previstas neste artigo, não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente (BRASIL, *online*).

A tramitação seguiu, então, no Plenário da Constituinte, quando brevíssimas alterações se fizeram ao texto, relacionadas ao aspecto subjetivo (quem pode explorar quando as atividades se desenvolverem em terras indígenas).

Até que na Comissão de Redação, firmou-se o texto final, promulgado, reproduzindo-se no título “Da Ordem Econômica” a exigência de legislação para a exploração em terras indígenas, já prevista no título “Da Ordem Social”. Foi então o texto do art.176, §1º, da CF/88:

a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas (BRASIL, *online*).

Saliente-se que o citado art. 176, §1º, da CF/88 (que ao ser promulgado continha previsão de que a exploração de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia

hidráulica era permitido apenas a brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional), foi objeto da emenda constitucional nº 06 de 1995, a partir da qual o art. 176, §1º, passou a prever a possibilidade de concessão da exploração a brasileiros ou a empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País.

É de relevo observar que esse aspecto, que motivou a edição da emenda constitucional, relativo ao viés subjetivo da exploração econômica de minérios em terras brasileiras (inclusive as indígenas), foi o que mais debates suscitou ao longo da tramitação do dispositivo na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica e na Comissão da Ordem Social.

Questionava-se, ao longo da tramitação, a possibilidade de abertura da exploração de recursos brasileiros a empresas estrangeiras ou sua admissão apenas às empresas nacionais; e, dentre estas, suscitava-se se as empresas privadas poderiam participar da exploração ou se somente as estatais estariam a tanto autorizadas em regime de monopólio.

Como sequência do debate, apreciou-se também a distinção de regramento na exploração em terras indígenas, suscitando-se a quem competiria a decisão no tema, bem como o que deveria constar da proteção constitucional versus o que deveria deixar ao regramento do legislador.

Em outras palavras, se teve celeumas quanto ao alcance da proteção da terra indígena em face da exploração comercial, representadas basicamente nos seguintes questionamentos: (i) haveria necessidade de previsão protetiva em âmbito constitucional dos povos indígenas quanto ao aproveitamento econômico em suas terras ou se deveria promover a remissão completa do tema à legislação? e (ii) seria necessária a aprovação dos povos indígenas para permitir a exploração em suas terras?

Dado que tais debates em muitos momentos se deu sob repetição do que já fora apreciado neste estudo relativamente aos dispositivos do regramento indígena no Título “Da Ordem Social”, serão aqui citadas apenas as emendas que, em alguma medida, inovaram em seus fundamentos ou nos respectivos pareceres, de modo a se permitir, com suas análises, alargamento da compreensão do intuito do Constituinte.

O primeiro aspecto que merece estudo diz respeito a emendas que tiveram posicionamento do constituinte a respeito da exploração pelos próprios indígenas sobre as terras.

Na Emenda 00073, pretendendo-se a ampliação dos atores admitidos à exploração em terras indígenas, arguiu-se que não se justificaria mais um monopólio (no caso, à União) em matéria exploratória. Pretendia-se que se estendesse aos Estados, Municípios e empresas

privadas nacionais a possibilidade de aproveitamento e exploração dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais em faixa de fronteira ou em terras indígenas. A rejeição da proposta se baseou no fato de que a redação dada à matéria já atenderia às peculiaridades de aproveitamento dos recursos nessas áreas, por ater-se ao aproveitamento industrial, de modo que “não exclui a atividade de cata e fiação pelos próprios indígenas e, ao mesmo tempo, possibilitava a superação de possíveis conflitos, cabendo ao Congresso Nacional a prévia aprovação para exploração”.

No mesmo tema, se teve a proposta da Emenda 00082, que pretendia proibir por 30 anos a exploração em terras indígenas, permitindo-se a cata e fiação só pelo próprio indígena. Foi rejeitada sob o mesmo fundamento de que haveria uma peculiaridade no aproveitamento em terras indígenas já observada no texto constitucional e que, de todo modo, a atividade de cata e fiação pelos próprios indígenas não estaria inibida com a norma.

O exame dessas emendas finda por evidenciar que a norma que restou prevista no art. 171 da CF/88 volta-se à exploração industrial. O garimpo, forma de aproveitamento manual, estava fora dessa disciplina, tendo sido objeto de proibição em terras indígenas (no art. 231, §7º, da CF/88), salvo – assim se evidencia, pelas respostas do constituinte Relator – quanto ao aproveitamento pelo próprio indígena.

Evidencia-se que pretendeu o constituinte impedir o acesso de terceiros, não indígenas, a esse tipo de atividade, mas não aos próprios indígenas, que teriam assim a possibilidade de realizar o aproveitamento do subsolo das terras indígenas por meio da cata e fiação.

Ainda sob o viés subjetivo da exploração, localizam-se emendas que buscaram a exclusão do monopólio da União, propondo a regulamentação do sujeito ativo da exploração por lei complementar. A exemplo, a Emenda 00105, que foi rejeitada, demonstrando-se, com isso, o intuito do constituinte de traçar balizas mínimas ao tema em sede constitucional.

Já no sentido da necessidade de autorização do Congresso Nacional e pela exigência de concordância dos indígenas com a exploração (em substituição a sua mera participação nos resultados da exploração), foi a Emenda 119, que argumentou ser uma medida necessária para garantir a sobrevivência dos indígenas, pois, dada sua relação particular com a terra, uma indenização nem sempre teria significado, de modo que o acordo pressuporia “mais força de negociação para os índios na hora da exploração de minérios em suas terras”. Foi rejeitada, contudo, nessa fase, na qual não se tinha, ainda, a consagração da oitiva dos povos indígenas em eventual aproveitamento de suas terras.

A Emenda 165, a seu turno, destacava a preocupação de que não se desse continuidade ao estado de protecionismo aos indígenas, reconhecendo-lhes o direito de aproveitar os recursos

energéticos de suas regiões. Foi rejeitada, a partir da reafirmação do Relator da Subcomissão que a redação “atende às peculiaridades de aproveitamento dos recursos nessas áreas”.

A emenda 334 propunha que somente a União ou as populações indígenas pudesse promover a pesquisa, lavra ou exploração de riquezas naturais, sob o argumento de que assim se evitaria medidas de invasão por empresas mineradoras, madeireiras e garimpeiros; atividades que, se ocorrentes, representariam “a mais cruel injustiça com os nossos primeiros habitantes permitindo-se a continuidade do extermínio total dessas populações”.

O Relator, todavia, considerou que os termos em que redigidos os dispositivos do Anteprojeto eram muito mais amplos na defesa de interesses indígenas do que os propostos pela emenda e por isso a rejeitou.

Pela emenda 00341 propunha-se que a exploração de recursos hídricos ou minerais em terras indígenas fosse condicionada à prévia aprovação, caso a caso, do Congresso Nacional, além da demonstração de inexistência de reservas dos recursos em questão em outras partes do território brasileiro.

Fundamentava-se em que os efeitos deletérios já identificados na exploração em terras indígenas indicavam a necessidade de que, em sede constitucional, se dispusesse sobre as condições em que esta exploração se pode dar, de modo a impedir que, relativamente aos indígenas, “a pretexto de necessidades que lhes são estranhas e em nome de um progresso que sempre justificou seu massacre”, seja mantida e incentivada a agressão a seus direitos, razão pela qual não bastaria a autorização genérica do Congresso, sendo necessário impedir “que se prefira a exploração das áreas ocupadas pelos índios, independentemente da existência dos mesmos recursos em outras partes do território do País”.

O Parecer reconheceu o mérito da emenda, considerando, todavia, que essa seria “apenas uma das diversas condições que deverão conter-se na legislação regulamentadora e que, certamente, servirão de parâmetros à decisão do Congresso Nacional”.

Como se nota, o constituinte Relator, a essa fase da tramitação, embora reconhecesse a importância das exigências propostas, considerava que o tema, nessa amplitude de detalhes, deveria ser objeto da legislação regulamentadora, de modo que tais condicionantes pudessem servir de parâmetros à decisão do Congresso Nacional (esta sim, exigência de cunho constitucional).

Quando a tramitação esteve em curso na Comissão da Ordem Econômica, a emenda 00152 foi aprovada (Anteprojeto do Relator da Comissão – fase E). Nela se argumentou que o aproveitamento dos potenciais de energia, renováveis e não-renováveis, e a lavra de jazidas minerais em faixa de fronteira ou em terras indígenas somente poderiam ser efetuados pela

União e, neste último caso, seriam condicionados ao interesse nacional, estabelecido em ato do Poder Executivo, sendo assegurada à comunidade indígena a participação nos resultados da lavra.

A justificativa era que, sendo os indígenas tutelados pela União, seria conveniente que a pesquisa e, conseqüentemente, o necessário conhecimento do potencial minerário nas terras indígenas fossem monopólio da União. Pela mesma razão, a lavra de jazidas identificadas deveria estar vinculada ao interesse da economia nacional, em ato do Poder Executivo, assegurando-se à comunidade indígena a participação nos resultados da lavra. O parecer foi pelo acolhimento total da proposta.

A Emenda 00815 foi parcialmente aprovada (Fase: E – Emenda ao Anteprojeto do Relator da Comissão) e, tal qual a Emenda 152, propunha que, nas faixas de fronteira e nas terras indígenas, as atividades exploratórias somente poderiam ser exercidas pela União.

Na justificativa, esteve o apontamento de que, desde a Constituição de 1934, o poder público vem reconhecendo a imperiosa necessidade de recobrar para brasileiros a exploração do subsolo e que a “presença do capital estrangeiro nesta área só tem servido para carrear para o exterior, a preço vil, minérios até essenciais ao desenvolvimento nacional”, que passam a ter que ser importados para o atendimento das necessidades do país. Por isso o consumo de minérios no Brasil, em 1983, teria atingido a marca de US\$ 12,3 bilhões, dos quais, todavia, 85,9% eram minérios importados, conforme teria noticiado reportagem de O Globo, de 03.02.85.

Suscitou-se, então, que a exploração das jazidas minerais brasileiras estaria seguindo “inclusive em Carajás, sob modelo colonialista tradicional que gerou a miséria do Terceiro Mundo”. Propunha-se, então, a eliminação da presença “das multinacionais de mineração do processo produtivo de minérios”. O Parecer foi pelo acolhimento parcial da emenda, sob o sucinto julgamento de que “parte do conteúdo da Emenda é meritória, tendo sido aproveitada no substitutivo”.

A emenda elucida importante debate que se travava ao tempo da Constituinte a respeito da atuação das mineradoras transnacionais sobre os subsolos brasileiros. Esperava-se, ao tempo da constituinte, eliminar ou reduzir o impacto das transnacionais estrangeiras sobre o território brasileiro, em função das evidências, a esse tempo, de que, no modelo de exploração que estava sendo adotado, os recursos brasileiros eram drenados para os países de origem das multinacionais.

A Emenda 01043 foi rejeitada. Ela pretendia excluir do capítulo da Ordem Econômica o texto da matéria indígena, por se tratar de questão já versada na Ordem Social, à qual caberia,

então, a fixação, se entendida sua pertinência, das condições para a exploração do subsolo das terras indígenas. Foi rejeitada, contudo, tendo sido mantida a previsão no capítulo da Ordem Econômica mesmo com disposição semelhante no Capítulo da Ordem Social, a denotar a percepção da simbiose entre os regramentos e a importância da dupla previsão, mesmo que soasse repetitiva.

Na fase de emendas ao substitutivo do Relator na Comissão da Ordem Social (fase G), houve emenda interessante ao presente estudo. Trata-se da emenda 00034. Ela propunha a exclusão do monopólio da União e que o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica, pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas fosse admitido às empresas nacionais. Mas condicionava o aproveitamento à anuência dos povos indígenas, garantindo-se sua participação nos resultados da lavra. Foi parcialmente aprovada.

Na mesma fase, a Emenda 00456 questionava o fato de o texto da Comissão introduzir, nas terras indígenas, a exclusividade de ação para as empresas estatais. Ao sentir do proponente, a exclusividade estaria por pressupor que o monopólio estatal seria, em si mesmo, uma forma efetiva de assegurar os interesses dessas comunidades, quando, porém, a experiência apontaria para a direção oposta: seriam as empresas do setor público (diante da cumulação do poder econômico com o poder político), “as mais difíceis de controlar, limitar e conter, dentro dos parâmetros da lei”.

Combateu também o proponente a subordinação da atividade nas terras ocupadas pelas comunidades indígenas à prévia e casuística autorização do Congresso, o que considerou uma demasia, envolvendo “um preconceito ao mesmo tempo paternalista e autoritário diante do índio”. Arguiu que, “antes do Congresso, cabe à própria comunidade indígena interessada a anuência para a pesquisa e a lavra nas terras que ocupa”. A emenda, todavia, foi rejeitada.

A Emenda 00480 foi parcialmente aprovada. Propunha que:

O aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais em terras indígenas somente poderão ser efetuadas como privilégio da União, no caso de o exigir o interesse nacional e, quanto aos minérios, inexistindo reservas conhecidas, suficientes e exploráveis, em outras partes do território brasileiro, exigindo-se prévia autorização, caso a caso, do Congresso Nacional (BRASIL, *online*).

A justificativa era que a história demonstraria “ao preço da extinção e desagregação de incontáveis povos tribais, a magnitude e irreversibilidade dos prejuízos” que lhes eram causados “pela imposição de restrições à posse exclusiva que devem ter reconhecida em relação às terras que ocupam”. Alertou o proponente que assim se deu mesmo diante do fato de que a exclusividade da posse indígena já encontrava foro constitucional desde 1934. E apontou:

No entendimento de respeitáveis juristas, tal posse, no texto constitucional atual e nos passados, alcançava o subsolo e suas riquezas pois, se assim não o fossem, esvaziar-se-ia a própria posse. Portanto, se os interesses maiores do país obrigam a contemplar uma exceção, que se quer especialíssima, a posse indígena, é indispensável cercá-la de cautelas que não aviltem o espírito mais amplo sobre os direitos dos índios às suas terras. A emenda proposta inspira-se no texto de várias redações anteriormente oferecidas como propostas ou emendas, e coincide, no seu conteúdo básico, com a legislação em vigor na Austrália, a respeito da lavra de minérios nas terras dos aborígenes (Aboriginal land Rights – Northern Territory – Act, 1976) (BRASIL, *online*).

O parecer foi pela acolhida parcial da proposta, julgando-se que “parte do conteúdo da Emenda é meritória, tendo sido aproveitada no substitutivo”.

Ainda na mesma fase, a emenda 00598 foi rejeitada. Nela se propunha que “o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e a lavra de jazidas minerais somente poderão ser efetivados por empresas nacionais e dependerão da prévia aprovação do Congresso Nacional”, suprimindo-se o dispositivo que previa distinto regramento às terras indígenas e áreas de fronteiras.

Arguiu o proponente ser necessário preservar os recursos hidráulicos e as jazidas minerais do solo pátrio, independentemente de sua localização, de maneira equânime, “porquanto toda terra brasileira é igual, todos os recursos hídricos e minerais são iguais, não dependendo de sua localização”.

O Parecer foi no sentido de que o conteúdo da emenda contradizia a linha de pensamento exposta no substitutivo, evidenciando, portanto, a compreensão do constituinte de que as terras indígenas (assim como as áreas de fronteiras) deveriam receber distinto tratamento a respeito do seu aproveitamento econômico.

Na fase de Emendas de Plenário e Populares (fase M), novamente se deu a discussão em torno da titularidade do aproveitamento dos potenciais de energia e da lavra de recursos minerais. Defendeu-se – e foram as emendas nesse ponto acolhidas – a sugestão de se limitar às empresas nacionais a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais.

A Emenda 19257, retratando preocupação com o volume de mineração em terra indígena, foi parcialmente aprovada. Propunha que se acrescentasse que não serão objeto de autorização ou concessão de pesquisa e lavra as jazidas minerais existentes em áreas indígenas, sendo nulas e extintas as autorizações concedidas, as quais não dariam direito de ação ou indenização contra a União ou os indígenas.

A justificativa era que levantamentos realizados um ano antes, por um Grupo de Estudos integrado por antropólogos do CEDI (Centro Econômico de Documentação e Informação) e por geólogos da CONAGE (Coordenação Nacional dos Geólogos) revelaram que, em abril de 1986, somente na Amazônia, havia 537 alvarás de autorização de pesquisa mineral e 1.732

requerimentos incidentes em 77 áreas indígenas delimitadas, pleitos que estariam sob o controle de 77 empresas ou grupos econômicos. De modo que havia pelo menos uma empresa de mineração atuando em cada área indígena, sendo que 7% da extensão total das áreas indígenas já estava coberta por alvarás de mineração e 27% atingidas por requerimentos, totalizando 34% de afetação. Apontou, ainda, que, desse montante, 50% favoreciam a grupos privados nacionais, 40% a grupos multinacionais e os 10% restantes a grupo estatais.

Concluiu então aduzindo que

Dizimados em grande escala, inicialmente, por uma colonização genocida, os indígenas foram tangidos, gradativamente, para as regiões mais inóspitas, em uma terra que em dia fora exclusivamente sua. Agora, nem mesmo as áreas declaradas indígenas, que deveriam ser santuário de proteção aos bravos guerreiros de outrora, representam, para eles, um refúgio seguro, sendo alvo de invasão constante dos chamados civilizados. E é contra essa invasão que nós sugerimos. É para coibi-la que propomos a presente Emenda (BRASIL, *online*).

A proposta, como salientado, foi parcialmente aprovada, sem a inclusão do texto proposto, por entender o Relator que a preocupação já era objeto do que dispunham os artigos do Projeto.

Já na fase em que o processo tramitou pela Comissão de Sistematização (fase O), observa-se, das fundamentações adotadas no exame das emendas, que o entendimento do Relator era de que bastava a previsão da lei ordinária para a disciplina do regramento econômico em terra indígena.

E sob essa compreensão a Emenda 21413 foi aprovada. Ela propunha a supressão do dispositivo que condicionava, em âmbito constitucional, a exploração econômica em terras indígenas. A justificativa era que, sob o pretexto de proteção ao indígena, se estaria dificultando o acesso às riquezas minerais existentes no subsolo. E embora a proteção do indígena fosse dever do País, abdicar da exploração das riquezas seria um “ato de abdicação dos direitos maiores da Pátria”.

Questionou-se também a eficácia da anuência das populações indígenas envolvidas, aduzindo-se que não se sabia se seria “por eleição, por plebiscito, quais seriam os eleitores, os porta-vozes, como seriam estes indicados”, o que redundaria em “zona de não transparência num assunto da maior importância”.

O Parecer foi pela aprovação, apontando-se que o "*caput*" do artigo já estabelecia que a lei regulará as condições específicas para o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e dos recursos e jazidas minerais em faixa de fronteira e em terras indígenas, sendo desnecessário e dispensável estabelecer uma condição específica (autorização pelos indígenas), que deveria ser objeto da lei ordinária.

Em semelhante sentido, a proposta da Emenda 22363 foi parcialmente aprovada.

A Justificativa era que as “riquezas do subsolo são propriedades da União, que não pode ter limitações para a utilização dessas riquezas, principalmente quando se trata de minerais estratégicos”, assim não poderia tal utilização ficar “na dependência de autorização das comunidades indígenas para exploração dessas riquezas” porque isso seria limitar a soberania nacional.

O Parecer foi no sentido de que o *caput* do artigo já estabelece que lei ordinária deveria regular as condições específicas para o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica e dos recursos e jazidas minerais em faixa de fronteira e em terras indígenas, pelo que era pela aprovação da emenda nessa parte, desde que, em item próprio, fosse acrescentada a cláusula "ouvidas as comunidades afetadas", a fim de assegurar a preservação ética e cultural dos indígenas.

Outras emendas foram propostas com o mesmo objetivo, embora com fundamentos diferentes. A exemplo, a Emenda 25805, que aduzia que não se poderia prever a anuência das populações indígenas, pois o Código Civil declarava serem os mesmos incapazes de consentir e a Emenda 28531, que afirmava que “o interesse nacional não pode estar submetido a interesses menores, inclusive das populações indígenas”, não podendo “haver outro poder concedente acima da União”.

Os respectivos pareceres foram pela aprovação por compreender que a matéria deveria ser objeto da lei ordinária. Todavia, foi taxativa a manifestação do Relator, que findou por prevalecer no texto aprovado, no sentido de que, não obstante a autorização dos indígenas fosse matéria a ser eventualmente estabelecida no âmbito das condicionantes legislativas, deveria ser assegurada a oitiva dos indígenas já em âmbito constitucional.

E isso foi reafirmado no exame da Emenda 28802, que foi rejeitada. Nela se arguia que não só era dispensável como incoerente a previsão de autorização das populações indígenas para a exploração das riquezas minerais em suas terras. E explicava:

Dispensável porque já há a previsão de autorização do Congresso Nacional, Poder Legislativo da União que é a tutora dos Silvícolas. Incoerente porque se os indígenas são incapazes e tutelados pela União como poderão autorizar esse ato? (BRASIL, *online*).

No Parecer apontou-se estar de acordo “com a supressão da obrigatoriedade de autorização dos índios para a efetuação de exploração mineral em suas terras, conquanto consideramos imprescindível acrescentar a cláusula ‘ouvidas as comunidades afetadas’”, com vistas a garantir as condições particulares segundo as quais deve-se efetivar a exploração de

bens minerais em terras indígenas, de modo a assegurar a preservação ética e cultural dos indígenas.

Interessante observar: de um lado (posição do proponente), a compreensão de que a autorização seria desnecessária por ausência de capacidade dos indígenas para anuir, o que restaria suprida pela autorização do Congresso Nacional. De outro, a compreensão (do Relator) de que a oitiva se fazia necessária porque permitiria “garantir as condições particulares segundo as quais deve-se efetivar a exploração de bens minerais em terras indígenas, visando a assegurar a preservação ética e cultural dos índios”.

Por fim, ao final da tramitação perante a Comissão de Sistematização, propôs-se a Emenda 02043, emenda de Centrão, que foi parcialmente aprovada e propunha, no ponto de interesse ao presente estudo, serem privativos de brasileiros ou de empresa brasileira de capital nacional, o aproveitamento de potenciais de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de recursos minerais em faixas de fronteira e em terras indígenas, obedecidas a legislação pertinente.

A justificativa era de que “o novo texto procura traçar um perfil compatível com as diretrizes da economia de mercado e da aceitação de investimento estrangeiro, observadas algumas exceções em atividades consideradas fundamentais ao desenvolvimento tecnológico e à segurança nacional”.

Na Comissão de redação, firmou-se o texto constitucional no sentido de que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Nesse capítulo, portanto, do texto constitucional, evidenciou-se maior preocupação de assentar quem poderia explorar os potenciais minerários e hídricos do país, de que modo poderiam fazê-lo e, relativamente às atividades desenvolvidas em faixa de fronteira ou terra indígena, estabelecer, adicionalmente, que condições específicas seriam traçadas em lei.

A oitiva indígena, tão debatida neste capítulo, após o trâmite na Comissão de Sistematização e na de Redação, teve sua previsão subsumida ao capítulo da Ordem Social. Não obstante, a posição dos que se insurgiram sobre tal previsão, ao longo da tramitação perante a Comissão da ordem Econômica, evidencia a perspectiva – ainda bastante presente entre alguns constituintes – da ideia de tutela da União sobre os povos indígenas, à qual deveria ser assegurado, de modo exclusivo, a autorização para exploração em terra indígena, sem participação, portanto, dos povos originários nessa decisão.

Apesar desses esforços, a previsão da Ordem Social evidencia que prevaleceu a posição segundo a qual é necessário ouvir os indígenas, sendo admitido à lei estabelecer critérios adicionais, dentre os quais, a exigência de autorização dos povos indígenas, se assim fosse o desejo do legislador.

3.4 DA EFETIVIDADE NORMATIVA: A SOLUÇÃO ESTÁ EM COMPASSO DE ATRASO

Em 1808, foi decretada guerra de extermínio aos povos botocudos do Vale do Rio Doce”, tendo sido assinado um documento, com o nome ‘Guerra de extermínio aos botocudos do Vale do Rio Doce’, uma iniciativa do Governo brasileiro. E não foi assinado nenhum tratado de paz, depois desta proposta de guerra. Há uma sangria permanente. É uma tarefa da Nação brasileira, de todas as pessoas conscientes que habitam este País, de estancar esta sangria, de fazer um tratado de paz com o povo indígena (Ailton Krenac, Coordenador Nacional do Movimento Indígena em sua fala perante a Assembleia Nacional Constituinte) (BRASIL, *online*).

Diante de tudo que foi exposto acerca da relação entre transnacionais e povos indígenas e da normatização estabelecida para o regramento desse liame, fica evidenciado que o exame da responsabilidade por atos de exploração que repercutam em terras indígenas pressupõe o enfrentamento de conflito secular, que remonta ao período colonial brasileiro e que, apesar da extensa produção normativa que se estabeleceu, desde então, quanto ao reconhecimento de posse e direitos sobre as terras de tradicional ocupação indígena, nunca encontrou efetivação pacífica, estando, portanto, em compasso de atraso.

Atraso que, além de histórico, é também, como observado pelo exame dos comandos da CF/88, de ordem constitucional. A CF/88, em seu art. 67, do ADCT, foi taxativa no comando de que “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”. Passados, todavia, 35 anos da promulgação do texto constitucional, o prazo não foi cumprido. E o Brasil tem sido questionado, em âmbito internacional, quanto a sua mora, em situações nas quais os organismos supraestatais de defesa dos direitos humanos tem apontado o quanto a incerteza acerca da demarcação das terras indígenas no Brasil tem conduzido ao descaso com a efetivação dos múltiplos direitos que são reconhecidos aos povos originários.

Em visita da ONU, no ano de 2008, o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais indígenas no Brasil apontou que, apesar do compromisso assumido internacionalmente e da vasta proteção normativa, constitucional e legal, o Brasil necessita maiores esforços para garantir o direito à autodeterminação dos povos indígenas, que seguem enfrentando impedimentos para usufruir dos direitos humanos que lhe são previstos.

Dentre as conclusões do Relatório, destacam-se ao estudo os seguintes problemas (YAMADA, 2008. *online*):

- ocupação não indígena da terra, fenômeno que seria especialmente perverso em áreas fora da região amazônica, inclusive no cinturão do agronegócio no sudoeste brasileiro;
- Mesmo em áreas demarcadas, o direito dos povos indígenas sobre suas terras é frequentemente ameaçado por ocupações não indígenas e invasões para atividade de extração de recursos naturais, com presença constante de confrontos violentos;
- Aparente desarmonia entre as prioridades do Governo para o desenvolvimento econômico e as leis, políticas e compromissos governamentais voltados ao benefício dos povos indígenas, que são alijados do planejamento e execução de grandes projetos de desenvolvimento, como construção de hidrelétricas e atividades de extração de recursos naturais; tudo redundando nas
- baixas posições dos indígenas nos rankings de indicadores de desenvolvimento humano, inclusive no acesso à saúde, educação e justiça.

As conclusões do Relatório evidenciam que o atraso na promoção dos direitos constitucionais indígenas e as precárias condições em que muitas comunidades se encontram guardam íntima relação com a questão econômica. De um lado pela própria política governamental (que em seus projetos de desenvolvimento, não raro, aparta a população indígena dos espaços de deliberação), de outro, pelo interesse econômico nas terras: seja por parte de empreendimentos reconhecidos pela lei (e que contam, inclusive, com incentivo governamental), seja pelas invasões ilegais (para extração dos recursos naturais das terras indígenas).

Em 2018, passados 10 anos daquela visita da ONU, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH aportou no Brasil e, como resultado de suas observações, publicou, em 5 de março de 2021, o relatório “Situação dos Direitos Humanos no Brasil”, com novas pontuações quanto à necessidade de adoção de medidas para garantir o direito territorial indígena.

A essa altura, já havia se difundido para além dos contornos da ação, os parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da PET nº 3388, em que a Suprema Corte assentou a inexistência de vícios no processo administrativo demarcatório da Terra Raposa Serra do Sol, mas, para exame do caso, assentou salvaguardas institucionais, dentre as quais a fixação de um marco temporal de ocupação (a data da promulgação da Constituição –

5 de outubro de 1988), que serviria de referencial para o reconhecimento, aos indígenas, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Assim, nos termos do precedente:

É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios (BRASIL, *online*).

No Relatório da CIDH se destacou que a “incerteza sobre os limites dos direitos de propriedade no contexto de extensão territorial gera, por consequência, a insegurança sobre até que ponto os povos originários podem livremente usar e usufruir dos seus respectivos bens”.

Recomendou a Comissão Interamericana ao Brasil, no ponto:

28. Adotar as medidas necessárias para revisar e modificar disposições, ordens judiciais e diretrizes (incluindo a tese de Marco Temporal e Suspensão da Segurança) que sejam incompatíveis com as normas e obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios, recursos naturais e outros direitos humanos dos povos indígenas.

29. Agilizar a finalização de pedidos de delimitação, demarcação e titulação de terras e territórios tradicionais de povos indígenas e tribais de acordo com as normas internacionais de direitos humanos aplicáveis.

No julgamento do RE 1017365/SC, o STF reviu, em 27/9/23, seu posicionamento quanto ao marco temporal e assentou, no ponto:

A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

Não obstante, e como já salientado neste trabalho, na mesma data em que o STF fixava sua tese, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei com previsão explícita do marco temporal, em sentido oposto, portanto, à recomendação da Corte Interamericana.

Saliente-se que, a par das recomendações constantes dos Relatórios, o Estado brasileiro foi ainda condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos pela falência de seu dever de responsabilidade perante as comunidades indígenas. Foi o precedente “Xucuru e seus membros vs. Brasil”, em que a CIDH pontualmente aplicou ordens de garantia, de maneira imediata e efetiva, do “direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território” (BRASIL, 2018).

Mais recentemente, em 1º de julho de 2022, Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou ao Estado brasileiro a adoção de medidas cautelares

relativamente ao povo Yanomami. Pontuou a Corte que a exploração mineral ilegal na terra Yanomami conduziu a quadro de ameaças, agressões físicas e sexuais, atos de vandalismo, tiroteios, contaminação de rios, com afetação direta à saúde dos indígenas e a seus acessos à água potável e à alimentação, a demonstrar a sensibilidade das terras e povos indígenas frente à exploração comercial desordenada (RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022).

Face aos grandes empreendimentos – como construção de usinas hidrelétricas, atividades de mineração e de agronegócio –, as comunidades indígenas são a eles especialmente vulneráveis, uma vez que os impactos ambientais por eles causados “são severos em muitas formas, e vão além de transformações diretas e imediatas de uso do território”. Dentre as prováveis interferências, são as mais comuns:

(i) necessidade de realocação de comunidades, ação que gera uma brusca alteração de seus modos de existência; (ii) grande migração populacional, que traz consigo violência, aumento da criminalidade, prostituição e conseqüente aumento das doenças sexualmente transmissíveis; (iii) desmatamento ou alagamento de grandes áreas, gerando intenso desequilíbrio ecológico, o que afeta a disponibilidade de caça e de pesca, que ocasiona a redução de áreas cultiváveis e a proliferação da população de vetores, incluindo artrópodos e moluscos, levando ao aumento na incidência de malária e de outras doenças (MORENO. *Online*).

Além de qualitativamente representativo, o impacto é também quantitativo. Em apreciação de dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – nas quais se relatava, já em 1996, a existência de “156 Áreas Indígenas com algum tipo de contestação em decorrência de litígios com empresas do setor elétrico” –, Koifman (2001) apontou se tratar de impacto sobre cerca de 117.837 indígenas, o equivalente a aproximadamente um terço de toda a população indígena no país (KOIFMAN, 2001).

O interesse econômico sobre as terras é, ademais, frequente causa de conflitos com alto custo humanitário, produzindo altíssimo nível de violência em terras indígenas. O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), apurou que, em 2021, o Brasil teve 176 indígenas assassinados (o número em 2020 foi de 182), 226 terras indígenas foram alvos de 305 invasões e explorações ilegais de recursos naturais, e houve 148 casos de suicídio e 744 óbitos de crianças indígenas.

A ONU segue monitorando as condições de vida dos povos indígenas e possui um fórum permanente (*United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues*) para debate dos problemas indígenas.

No V Relatório, nominado “*STATE OF THE WORLD’S INDIGENOUS PEOPLES: Rights to Lands, Territories and Resources*”, foram apontadas as fragilidades na relação entre o modo de vida indígena e o aproveitamento econômico de suas terras. Vide:

Desde o início da era colonial, as atividades de mineração, extração de madeira e outras indústrias extrativas, juntamente com a privação generalizada de terras para agricultura e propósitos de assentamento, tiveram um impacto devastador na cultura dos povos indígenas e em sua sobrevivência física (DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS, *online*).

Após apontar que parte significativa das terras ainda não exploradas comercialmente e muitos dos recursos minerais e florestais remanescentes, grandes rios, combustíveis fósseis e fontes de energia renovável são encontrados dentro ou ao redor dos territórios dos povos indígenas, o Relatório apontou a importância dessas terras para a preservação desses recursos, nominando-as:

a fronteira final na busca frenética pelo controle de terras relativamente inexploradas e recursos naturais pelos Estados, empresas extrativistas e do agronegócio e organizações conservacionistas internacionais.

Dadas as condições dessas terras, os indígenas têm encontrado desafios significativos à territorialidade e a sua subsistência pelas atividades extrativas, do agronegócio e de desenvolvimento de infraestrutura. Apontou o Relatório que entre os principais desafios e ameaças aos direitos indígenas no que respeita a suas terras, territórios e recursos (e por extensão à subsistência, desenvolvimento autodeterminado e integridade cultural das populações indígenas) estão:

despejos, violência, opressão, criminalização, fragmentação da comunidade, enfraquecimento da autoridade tradicional, destruição ou negação de acesso a locais sagrados, desapropriação de terras e a negação dos meios de subsistência tradicionais.

Na compreensão externada no Relatório, “atividades da indústria extrativa, em particular projetos de mineração, petróleo e gás e exploração madeireira, há muito constituem ‘a fonte mais penetrante dos desafios ao pleno exercício dos direitos [dos povos indígenas]’”.

Relativamente ao Brasil, apontou-se que “A criação de gado é o principal motor do desmatamento na Amazônia brasileira, e a produção de soja, a maior parte destinada à alimentação animal, é o segundo maior contribuinte para o desmatamento”. Ademais, tal como acontece com a mineração, petróleo e gás, além de hidrelétricas, o agronegócio está associado a conflitos, violência e assassinato de representantes indígenas, tornando-se supostamente a indústria mais ligada a tais assassinatos em 2017.

Também foi destacado que, a exemplo do que se deu com a empresa Odebrecht, (responsável pela construção de muitas das estradas *da Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America* (IIRSA) e que foi envolvida em escândalo de corrupção corporativa), se observa nexo de interesses corporativos e políticos com projetos de infraestrutura em larga escala, extrativistas e de agronegócio, o que restringe severamente a

capacidade dos povos indígenas de fazer valer seus direitos e reforça suas posições de extrema vulnerabilidade.

O Relatório também apontou que algumas das maiores preocupações que emanam das atividades de desenvolvimento desses setores dizem respeito:

às enormes extensões de terra necessárias para as plantações, as extensas inundações e impactos a jusante de barragens, o uso intensivo de água e danos irreparáveis aos ecossistemas associados à mineração, ao influxo de forasteiros e aos impactos sociais facilitados pelo desenvolvimento da infraestrutura de transporte e à negação do acesso a terras tradicionais designadas como áreas protegidas ou usadas para fins turísticos.

Listaram-se no Relatório os 10 maiores problemas aos povos indígenas que são comuns a todas as atividades da indústria extrativa em suas terras ou a seu arredor, quais sejam: (i) o não reconhecimento dos povos indígenas e de seus direitos à terra; (ii) contradição entre a legislação nacional e o direito internacional; (iii) extensão da invasão em territórios indígenas; (iv) os efeitos cumulativos da indústria extrativa sobre povos indígenas, pois são muitas vezes interconectados e cumulativos; (v) impedimento aos povos indígenas de desfrutar plenamente de seus direitos frente à indústria extrativa, sob o argumento do interesse público; (vi) falta de consulta, para o consentimento livre e prévio dos povos indígenas; (vii) ausência de avaliações de impacto participativas; (viii) negação de benefícios e de compensação pela exploração das terras; (ix) Despejos e realocação forçada; e (x) destruição de lugares sagrados.

O exame, assim, da responsabilidade por atos de exploração que repercutam em terras indígenas – e, de modo especial, a responsabilidade dos grandes empreendimentos – já supera o campo da emergência, sendo premente que se clarifiquem os correspondentes deveres das empresas transnacionais frente aos direitos indígenas.

4. A RESPONSABILIDADE DAS TRANSNACIONAIS FACE AOS DIREITOS INDÍGENAS

4.1 A MIOPIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO PELA LENTE DOS VALORES CONSTITUCIONAIS

Como destacado neste estudo, o capítulo constitucional “Dos índios”, constante do título “Da Ordem Social” foi resultado de intensos debates na Assembleia Constituinte, com profunda e significativa participação popular, que findou por estabelecer arcabouço normativo extenso aos indígenas, que lhes consagra desde o reconhecimento da própria organização e modo de vida até o usufruto exclusivo sobre as terras de tradicional ocupação.

Não obstante a singular disposição do aproveitamento econômico nas terras indígenas, se confrontada essa normatização constitucional com os fatos a que submetidas as comunidades – de que é exemplo o povo Krenak –, nota-se claro distanciamento entre a previsão normativa e sua efetivação, podendo-se mesmo afirmar que, não obstante a ausência de autorização legislativa para o aproveitamento econômico em terras indígenas, os povos originários sofrem a incidência das mais diversas explorações comerciais em suas terras e arredores, com impactos danosos a seu modo de existir.

Na definição de Luís Roberto Barroso, efetividade da norma significa:

a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social (BARROSO 1993, p. 79).

De certo que as normas constitucionais existem para se efetivarem, e com os comandos atinentes aos direitos indígenas não seria diferente, sobretudo quando considerado o modelo constitucional em vigor, claramente dirigente.

Como destacado por Bercovici (2009), no transcurso das diversas mudanças políticas, sociais e econômicas porque perpassou o Estado, seguiu-se, em paralelo, uma evolução no contexto normativo-constitucional, que redundou no modelo de Constituição dirigente, a qual, para além de consagrar direitos, delineou-se sob determinação clara de implementação de seus comandos (BERCOVICI, 2009). Nesse sentido são suas lições:

As Constituições liberais do século XIX tinham como fundamento a separação entre Estado e sociedade, sendo seu objetivo máximo a limitação do poder estatal. Com o advento do Estado Social, as Constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Não foi à toa que, desde a célebre Constituição de Weimar, de 1919, passando pelas nossas Constituições de 1934 e 1946, todas estas Constituições

foram duramente criticadas por serem ideológicas, programáticas, compromissárias ou por não tomarem nenhuma decisão fundamental. Esta discussão se amplia quando as Constituições tornam-se Constituições Dirigentes, ou seja, passam a definir fins e objetivos para o Estado e a sociedade, inclusive determinando a realização de várias políticas públicas (BERCOVICI, 2009).

A Constituição dirigente, portanto, define fins e objetivos, a serem observados pelo Estado e pela sociedade. É assim que o art. 3º da CF/88 propugna os objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais objetivos, como norteadores da implementação dos direitos constitucionais, constituem valores e princípios, os quais, orientados pelos sistemas de direito, preservam o nexo interno entre a decisão do caso particular e a essência normativa da ordem jurídica (HABERMAS, 1997, p. 261-276).

Ausente tal direcionamento, a aplicação das normas constitucionais resta prejudicada, com possibilidade de esvaziamento dos seus conteúdos. Isso porque a leitura das normas constitucionais desacompanhada das diretrizes da mesma Constituição é apta a facilmente reduzir o campo de incidência daqueles comandos.

Tomando por exemplo o arcabouço constitucional indigenista dos textos anteriores, de caráter programático, o Ministro Dias Toffoli, no julgamento do RE nº 101.7365/SC, destacou a facilidade de redução do campo de efetivação do direito indígena à posse permanente sobre as terras pelos indígenas habitadas.

Referenciou o Ministro que as sucessivas constituições, anteriores ao texto de 1988, consagravam aos indígenas o direito de “posse permanente sobre as terras que habitam”, de modo que o preceito constitucional fora sucessivamente esvaziado pela simples entrega das terras dos povos originários a não indígenas. O estímulo à ocupação dessas terras estreitava o campo de habitação indígena sobre elas e, por consequência, estreitava-se o direito indígena de posse (já que este estava associado à constatação da habitação). E assim se fazia quase sempre por uma ideia rasa de progresso, que promovia e estimulava o extermínio dos povos indígenas como “remédio indispensável à segurança dos que construíam uma civilização no interior do Brasil” (BRASIL, 2023).

O novo texto constitucional, sendo dirigente, traz os dispositivos a partir dos quais se deve nortear a aplicação dos preceitos do ordenamento jurídico. O afastamento de seus comandos ou um exame superficial sobre eles conduziria à continuidade do estado de redução normativa que tem cercado a aplicação dos direitos indígenas.

Nesse sentido, especial atenção se deve ter ao exame do objetivo “garantir o desenvolvimento nacional” (constante do inciso II, do art. 3º) a fim de que não se incorra, contraditoriamente ao sentido de sua existência, na perpetuação de uma orientação reducionista em matéria de direitos indígenas.

De fato, o abismo entre o “dever-ser” e o “ser” em matéria de regramento indígena, historicamente se forma a partir da assimilação de um distorcido conceito de desenvolvimento, sob a cortina do qual, o modo de vida indígena tem sido tratado como obstáculo, justificando-se a institucionalização de medidas de expropriação dos mais diversos direitos indígenas.

Isso tem reflexos diretos na relação entre Estado e povos indígenas, mas também entre estes e as empresas, sobretudo as transnacionais, dado que, sob os mesmos parâmetros em que negativamente se avalia o modo de vida indígena (como retardo ao progresso), as TNCs são corriqueiramente relacionadas a viés positivo (de indução de riquezas no país e, portanto, de desenvolvimento da nação). Assim, quando se confrontam interesses de transnacionais com direitos dos povos indígenas, não raro há fomento à realização daqueles em detrimento destes.

Os objetivos do art. 3º, da CF/88, porém, não são apenas fins em si mesmos, mas se revestem também da condição de meios para se atingir aos demais objetivos, razão pela qual não faz sentido, em teoria, desenvolvimento nacional que não resulte, por exemplo, na erradicação da pobreza ou na redução das desigualdades, como não faz sentido a construção de uma sociedade livre embasada no preconceito. Nesse sentido, adverte Prebisch (1961, p. 35), que política de desenvolvimento corresponde a:

esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35).

Reconhece-se, então, nesse estudo, que o desenvolvimento nacional é importante norte da Constituição de 1988; no entanto, seu sentido deve ser apreendido das diversas sintaxes com que é representado no texto constitucional, que retrata a palavra desenvolvimento por 53 vezes (ALVES, 2023), tais como:

desenvolvimento da atividade produtiva em pequena propriedade rural, desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento urbano, desenvolvimento do ensino, desenvolvimento como fim de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, desenvolvimento nacional equilibrado, desenvolvimento da pessoa, desenvolvimento cultural, desenvolvimento humano, desenvolvimento científico, tecnológico e/ou de inovação, desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (ALVES, 2023).

A Constituição, portanto, é multifacetada em sua compreensão de desenvolvimento, o que se dá como reflexo da própria heterogeneidade nacional, que se refletiu nos comandos da Carta Maior.

Eros Grau (2010), ao tratar da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, apontou que, apesar de esta ter sido formada a partir de convocação de emenda à Constituição anterior, e não de rompimento com essa ordem vigente (o que parecia indicar uma mera atribuição formal à “Nova República”, sem intenção de transformação da sociedade brasileira), o novo texto constitucional se mostrou coerente com as estruturas da realidade nacional e com as aspirações das forças sociais presentes (GRAU, 2010, p. 336). Assinala, então, o mesmo autor, que a Constituição foi resultado de confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses, o qual expressou fidedignamente a heterogeneidade da sociedade brasileira (GRAU, 2010, p. 337). Nesse sentido aduziu:

Pelos meandros do Congresso Nacional transitavam, a exalar a posse da verdade, poder de convencimento e eficiência, desde os grupos de pressão sindical e da UDR, até "lobistas" do setor financeiro, das Associações de Magistrados, do Ministério Público, dos Procuradores do Estado, das empresas locadoras de mão-de-obra e de tantos outros. Os que representavam os interesses estrangeiros e multinacionais eram mais discretos, embora não perdessem em eficiência. Mas havia lugar, ainda, para a presença, forte, dos movimentos de participação popular (GRAU, 2010, p. 338).

Assim que, aponta Grau (GRAU, 2010, p. 350), sob tal contexto formativo, a ordem econômica na Constituição de 1988 mais do que "progressista", estaria repleta de cláusulas transformadoras.

É assim que, no que respeita ao regramento constitucional indigenista, não há proeminência das disposições da ordem econômica sobre as de cunho social, tendo o Constituinte disposto no art. 176, §1º, pela exigência legislativa para aproveitamento econômico em terras indígenas, por reconhecer a singularidade do modo de vida indígena, que fora descrita no título “Da Ordem Social”.

E, em retroalimentação, nesse título se fez regramento pertinente à ordem econômica, disciplinado no art. 231, em seus parágrafos 2º, 3º e 6º.

Observe-se: é no indicado §3º que o texto constitucional define as possibilidades e os limites ao aproveitamento econômico em terras indígenas, sob disposição na qual, quanto aos recursos do solo, indica o usufruto exclusivo indígena e, quanto aos recursos do subsolo e potencial hídrico, admite, nos termos da lei, o aproveitamento econômico por terceiros, atendidas, em todo caso, condicionantes constitucionais já previamente definidas, quais sejam: oitiva indígena, autorização do Congresso Nacional e participação dos povos nos resultados da lavra.

E conquanto não se tenha – e talvez nunca se observe – a edição de legislação autorizativa, tais condicionantes já são, por si, indicativos firmes dos valores constitucionais que informam o aproveitamento econômico em terras indígenas e são as balizas mais seguras na definição das responsabilidades das empresas transnacionais pela preservação dos direitos indígenas, sempre que suas atividades de algum modo possa lhes afetar.

Senão observe-se: a autorização do Congresso Nacional demonstra a excepcionalidade da exploração nas terras indígenas. De fato, o intuito da norma constitucional foi expresso nos pareceres dos relatores, ao tempo da tramitação perante a Constituinte, em resposta às emendas que propunham a retirada dessa condicionante da norma maior. A sobrevivência indígena (valor-fim), seria garantida mediante a excepcionalidade da exploração econômica das terras (valor-meio) sendo esse, portanto, o contorno axiológico da previsão constitucional pela exigência de autorização do Congresso ao aproveitamento econômico em terras indígenas.

Saliente-se, ainda, a necessidade de se afastar qualquer interpretação tutelar desta exigência constitucional. A autorização do Congresso não tem o condão de subtrair ou substituir a legítima manifestação de vontade dos povos indígenas, que é autônoma e daquela distinta.

Quanto à participação nos resultados da lavra, parte a Constituição Federal da compreensão de que toda atividade econômica em terras indígenas é, em alguma medida, danosa a esses povos, já que realizada sobre os elementos naturais da terra cujo usufruto exclusivo detém e da qual retira – em acordo com seu modo de vida – a própria subsistência. Cabível, desse modo, como medida mínima de compensação, a participação da comunidade nos ganhos econômicos dessa atividade.

É esse valor, portanto, o claro indicativo constitucional de que – apesar da constatação de dano – é necessário garantir a sobrevivência material dos povos (porque a história e os estudos provam que ela resta ameaçada com o processo exploratório), de modo que o substrato da exploração, já danosa por si, deve contribuir para que aquela ameaça não se concretize, assegurando que as perdas aos povos por excepcional atividade exploratória não sejam a nível tal que alcancem o âmbito material de suas existências.

A participação nos resultados da lavra é, portanto, a base de um dever retributivo, à qual se pode adicionar, conforme o caso, outras medidas de reparação, de compensação e eventualmente de indenização aos povos indígenas.

Por fim, a exigência de oitiva dos indígenas para deliberação acerca de possíveis empreendimentos em suas terras traz subjacente o valor constitucional da diversidade de pensamentos, não em concepção meramente formal, mas sim elevado a elemento do campo decisório. A oitiva indígena busca trazer, para o espaço de decisão do aproveitamento

econômico, a percepção indígena – porque própria e autêntica – à análise da pretensão exploratória. Do pensamento indígena como elemento decisório, portanto, decorre o dever de consulta em todas as fases de empreendimentos que possam afetar os povos indígenas.

Ainda, portanto, que o art. 231, §3º, da CF/88 não tenha sido regulamentado e, desse modo, não seja o caso de aplicação da regra ali prevista (possibilidade de exploração econômica em terras indígenas), os valores que do comando se extraem são extensíveis a qualquer aproveitamento econômico que impacte em terras indígenas e formam as luzes constitucionais a partir das quais se constituem os deveres das empresas transnacionais. Importa, desse modo, conhecê-los.

4.2 VALORES CONSTITUCIONAIS DO APROVEITAMENTO ECONÔMICO EM TERRAS INDÍGENAS E OS CORRESPONDENTES DEVERES DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

4.2.1 A excepcionalidade da exploração

A exigência de autorização do Congresso Nacional para exploração em terras indígenas é um claro indicativo da excepcionalidade da exploração em tais terras.

Como observado ao longo do estudo da formação do texto constitucional, foi externada por inúmeras falas – da sociedade civil aos próprios constituintes – a enorme preocupação com a sobrevivência dos povos na eventualidade de se perfazer aproveitamento econômico em suas terras.

Pleiteou-se por muitos não haver exploração de qualquer tipo em terras indígenas; suscitou-se, por outros, a possibilidade de resguardar, por algumas décadas, as terras indígenas do aproveitamento econômico; até que, por fim, findou prevista a possibilidade da exploração em situações pontuais (aproveitamento hídrico e minerário), sob requisitos mínimos já definidos, além de se exigir regramento por lei.

Essa excepcionalidade constitui, portanto, um valor, caro e raro no texto constitucional (tendo em conta que, para além do art. 231, §3º, da CF/88, somente o art. 190 dispõe sobre a necessidade de autorização do Congresso Nacional para efetivação de dada pretensão econômica²⁵), a evidenciar que se intencionou o estabelecimento de maiores rigores decisórios na apreciação de um empreendimento com influência sobre terras indígenas.

²⁵ É a norma citada: Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Nesse sentido, deve-se atentar que, sob o fundamento da excepcionalidade da exploração em terras indígenas, inexistente dever constitucional de legislação no tema, não sendo adequado se falar em omissão do Estado na regulamentação do art. 231, §3º ou do art. 176, §1º da CF/88 porque neles não se consagra nenhum direito pendente de normatização. Ou seja: não são normas de eficácia limitada para requerer a necessária normatização.

Trata-se de normas que, em primeiro plano, contemplam campo de escolha política, podendo ou não o Congresso, sempre após manifestação da comunidade indígena, normatizar o tema, sem que disso decorra a possibilidade de ajuizamento de mandado de injunção ou de ação direta de inconstitucionalidade por omissão para se exigir a regulamentação legal.

A legislação, portanto, não é uma exigência da Constituição para garantia de direitos constitucionalmente admitidos. Trata-se de mera possibilidade legislativa. O Min. Roberto Barroso, por ocasião do debate que se estabeleceu no julgamento do RE 1017365/SC sobre mineração em terras indígenas, assim se posicionou:

(...) para nós declararmos uma inconstitucionalidade por omissão e fixarmos prazo, eu partiria do pressuposto de que existiria algum direito subjetivo aqui de alguém sendo afetado, ou das comunidades indígenas, ou de qualquer outro interesse, porque o art. 231, § 3º, da Constituição diz assim, que é o que está em questão:

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Eu aqui, ao ler esse dispositivo, vejo uma norma que não instituiu nem um direito de as comunidades explorarem, nem um direito de nenhum particular. De modo que penso que nós estamos diante de uma discricionariedade política do Congresso Nacional para disciplinar isso, se e quando melhor lhe aprouver.

A normatização do tema, portanto, não é um imperativo ao Congresso Nacional, mas uma faculdade, definida por meio de decisão política (que pode ou não se manifestar) e que, de todo modo, dependerá da consulta prévia aos indígenas, por força do compromisso assumido pelo Brasil na Convenção OIT nº 169.

Como os diversos conflitos expostos neste trabalho puderam demonstrar, o aproveitamento econômico com impacto em terras indígenas tem apresentado graves consequências aos povos: desde a perda de seus recursos naturais, de seu modo de vida e de seus meios de subsistência, até o seu deslocamento forçado, materializando-se as preocupações expostas pelos constituintes quanto à fragilidade a que se expõem as terras e os povos quando presente a exploração por terceiros.

Nesse ponto, cumpre atentar para a necessidade de fidelidade aos preceitos constitucionais, a fim de se impedir a incidência de exploração em terras indígenas com o aval do Estado mesmo ausente preceito legal. Como salientando ao início deste capítulo, sem clara

observância das diretrizes constitucionais, promove-se o esvaziamento das proteções inseridas na Constituição ou a minoração de seu âmbito de alcance.

No caso das terras indígenas, nota-se esvaziamento do comando constitucional protetivo sempre que se nega a existência da TI no espaço onde se pretende a exploração comercial, a partir de reducionismo conceitual.

Publicação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB (CUMPLICIDADE NA DESTRUIÇÃO IV. *online*) em conjunto com a Amazon Watch, apontou que, em novembro de 2021, foram identificados 2.478 pedidos ativos sobrepostos a 261 terras indígenas no sistema da ANM, em nome de 570 mineradoras, associações de mineração e grupos internacionais, em uma área total equivalente a 10,1 milhões de hectares (101 mil km²). Dentre os requerentes estariam empresas como Vale²⁶, Anglo American, Belo Sun, Potássio do Brasil, Mineração Taboca/Mamoré Mineração e Metalurgia (ambas do Grupo Minsur), Glencore, AngloGold Ashanti e Rio Tinto.

Em resposta à publicação, a mineradora Vale informou que, em 2021, teria renunciado a todos os seus direitos minerários em Terras Indígenas no Brasil, tendo, ainda, desistido dos pedidos de autorizações para pesquisa e concessões para lavra (extração) mineral. E esclareceu que:

(...) mantém pedidos e títulos para pesquisa e lavra em áreas vizinhas a terras indígenas, sem qualquer interseção **com áreas demarcadas no país**, em plena conformidade com a legislação vigente no Brasil, mantendo relacionamento respeitoso com os povos indígenas (VALE. *online*).

Note-se: a companhia, ao afirmar que renunciou a direitos minerários em terras indígenas demonstra que, em algum momento, obteve autorização para pesquisar ou explorar em terras indígenas, o que já evidencia o desatendimento ao comando constitucional.

À semelhança do que se destacou a respeito da inefetividade dos textos constitucionais anteriores, nega-se à terra a condição de indígena, possibilitando a concessão de pesquisa ou lavra sobre ela, mesmo ausente lei autorizativa.

É que há atraso significativo no processo demarcatório das terras indígenas. Segundo a Funai, há no total 736 terras indígenas registradas na Fundação, das quais apenas 12 homologadas e 477 regularizadas, estando pendente de apreciação: 132 (que estão em fase de estudo), 48 apenas delimitadas (ou seja, com Relatório Circunstanciado produzido e publicado pela Funai) e 67 declaradas (mas ainda não homologadas). Vide (MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS. *online*):

²⁶ A Vale, segundo se noticiou no mesmo Relatório detinha 75 requerimentos ativos com sobreposições em Terras Indígenas na Amazônia no sistema da Agência Nacional de Mineração.

Figura 3: Quantitativo de Terras indígenas, conforme estágio no processo demarcatório

Estágio	Quantidade
Em estudo	132
Delimitada	48
Declarada	67
Homologada	12
Regularizada	477
TOTAL	736

Fonte: Site: FUNAI

Haveria, ainda, segundo a Funai, cerca de 490 reivindicações de povos indígenas em análise no âmbito da Fundação.

Portanto, não é seguro afirmar, dado o retardo no cumprimento do dever estatal de finalização do processo de demarcação das terras indígenas, que não exista mineração em tais terras, sobretudo se os critérios usados para proibir pesquisa e lavra em terras indígenas abarcarem apenas as terras já declaradas ou homologadas. E esse pode ser precisamente o caso do que vem ocorrendo no território brasileiro.

Note-se que, em sua resposta, a Vale, intencionando demonstrar que, no presente momento, atende aos preceitos do ordenamento nacional não minerando em terras indígenas, assim o afirma frente à terra indígena **demarcada**, asseverando ainda que mantém pedidos e títulos para pesquisa e lavra em áreas vizinhas a terras indígenas, as quais não teriam interseção com essas áreas demarcadas.

Nem todas as terras indígenas, como salientado, porém, estão demarcadas. E, desse modo, o fato de não se considerar as terras indígenas que pendem de demarcação – mesmo quando evidente a presença dos povos indígenas sobre elas – reduz o campo de proteção constitucional, permitindo a concessão de autorização para pesquisa ou lavra nos espaços onde não desejou o constituinte que ela ocorresse.

A fim de esclarecer o critério utilizado pela Agência Nacional de Mineração – ANM para a concessão de autorização de pesquisa ou lavra em terras indígenas, utilizou-se a Central

do Cidadão. E frente ao questionamento sobre “qual o meio utilizado pela Agência para identificação de terras indígenas (para fins de negativa de concessão de pesquisa ou lavra): existe um sistema de cruzamento de dados com a Funai?” obteve-se a seguinte resposta:

As terras indígenas devidamente **demarcadas e registradas por decreto** em nosso país apresentam poligonais georreferenciadas junto à FUNAI. A ANM tem acesso a estes dados georreferenciados e realiza seus estudos de retiradas de interferências de poligonais de mineração com as áreas/reservas indígenas.

O parâmetro, segundo a resposta da ANM, seriam as terras demarcadas (o que ocorre com a emissão de Portaria declaratória pelo Ministro da Justiça) e registradas por decreto (que são as terras homologadas por decreto presidencial), evidenciando, uma vez mais, que as terras que não estejam nesse estado de reconhecimento estatal não ingressam no campo protetivo da Constituição Federal.

A matéria causou celeuma no âmbito da Administração Pública, tendo a Consultoria-Geral da União examinado a questão, decidindo que, a fim de impedir a concessão indevida de títulos de outorga de pesquisa ou de lavra em terra indígena, deveria ser utilizado como parâmetro, o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação – RCID, documento que é o resultado dos estudos de identificação da terra indígena, etapa anterior do processo de demarcação frente às fases consideradas pela ANM para concessão de pesquisa ou lavra. Vide:

1) a partir do momento em que o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação é publicado, devem ser suspensos os efeitos dos títulos minerários incidentes sobre os limites territoriais nele discriminados, ficando, provisoriamente, proibida a expedição de novos títulos minerários incidentes sobre a mesma área; 2) caso a demarcação de terras indígenas seja homologada, os títulos concedidos deverão ser invalidados, *ex vi* do art. 231, §6º da Constituição; 3) caso se conclua, com trânsito em julgado na esfera administrativa, pelo descabimento da demarcação, os títulos minerários emitidos deverão voltar a operar plenos efeitos, ressalvada a ocorrência de outro motivo obstativo. (Parecer nº **00016/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, NUP 00688.007894/2023-81 SUPERSAPIENS – AGU**).

A observância desse critério, como se nota, tem potencial de contribuir para minorar o número de conflitos a respeito da mineração com impacto em terras indígenas, mas não pode descurar da consideração de que, onde houver uma evidente ocupação indígena, os critérios de proteção constitucional a ela dirigidas devem ser assegurados (mesmo ausente homologação, declaração ou mesmo RCID).

Saliente-se, por fim, que o princípio da excepcionalidade exploratória segue informando a ordem normativa e justifica, quanto ao aproveitamento econômico com impacto em terras indígenas, a adoção de rigores próprios, a exemplo do estudo do componente indígena no processo de licenciamento ambiental.

Atualmente, a questão é objeto de regulamentação pela LC 140/2011 (que prevê a competência da União para o processo de licenciamento de empreendimento que se localize ou seja desenvolvido em terras indígenas – art. 7º, XIV, c), pela Portaria Interministerial nº 60/2015 (que estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em licenciamento ambiental de competência do IBAMA) e, no que respeita ao estudo do componente indígena, pela Instrução Normativa Funai nº 02/2015.

Na Portaria Interministerial nº 60/2015 é disposto que, já ao início do procedimento de licenciamento ambiental, o IBAMA deverá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis intervenções em terra indígena (art. 3º), as quais serão presumidas quando “localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena” sob os limites previstos em anexo da norma, quais sejam:

Quadro 2: Portaria

Tipologia	Distância (KM)	Demais Regiões
	Amazônia Legal	
Empreendimentos Lineares (exceto rodovias)		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de Transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoeletricas)	10 km	8 km
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs)	40 km* ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km * ou reservatório acrescido de 20 km à jusante

Fonte: Portaria Interministerial nº 60/2015.

Ademais, conforme o art. 4º da mesma portaria interministerial, no Termo de Referência do estudo ambiental exigido pelo IBAMA para o licenciamento ambiental, deverão constar as exigências de informações e de estudos específicos referentes à intervenção da atividade ou do empreendimento em terra indígena.

E os órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental deverão apresentar, ainda, ao IBAMA manifestação conclusiva sobre o estudo ambiental exigido para o licenciamento; considerando, no caso da FUNAI, a avaliação dos impactos provocados pela

atividade ou pelo empreendimento em terras indígenas e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos (art. 7º, caput e inciso I). Frente a tais avaliações de impactos, os órgãos e entidades poderão exigir uma única vez, mediante decisão motivada, esclarecimentos, detalhamento ou complementação de informações, com base no termo de referência específico (art. 7º, §5º).

De posse de tais elementos, a FUNAI (no caso de empreendimento com impacto em terras indígenas) pode apontar, se for o caso, a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento, indicando as medidas ou condicionantes consideradas necessárias para superá-los (art. 7º, § 11). Tais meios de correção deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos apresentados pelo empreendedor, decorrentes da implantação da atividade ou empreendimento, e deverão ser acompanhadas de justificativa técnica (art. 7º, § 12).

Atente-se, porém, que, nos termos da Portaria nº 60/2015, os limites de quilometragem nela previstos (e que atraem a formulação do estudo do componente indígena) só podem ser alterados em casos excepcionais, desde que devidamente justificados, em função das especificidades da atividade ou do empreendimento e das peculiaridades locais, sendo necessário, ainda, o comum acordo entre o IBAMA, o órgão ou entidade envolvido e o empreendedor (art. 3º, §3º).

O bom entendimento da Portaria Interministerial é de todo necessário para sua harmonização com o preceito constitucional da excepcionalidade da exploração em terras indígenas. Afinal, se há especificidades da atividade, do empreendimento ou das peculiaridades locais que justifiquem a mudança no paradigma adotado para atrair o estudo de impacto sobre os povos indígenas, não faz sentido condicionar sua aplicação à discricionariedade do empreendedor ou dos órgãos envolvidos, sob pena de subverter a norma constitucional a disposição de cunho infralegal.

A ausência de eventual acordo não pode, portanto, significar a submissão da Administração Pública à negativa do empreendedor, pois a distância máxima estabelecida na lei como parâmetro para identificar o impacto sobre a população circundante não constitui direito adquirido da transnacional, mas sim baliza, que indica o que é prejuízo pressuposto ao meio ambiente e aos povos, mas que não lhes implica limite taxativo.

Nesse passo, entende-se que, a cada empreendimento que ocorra nas imediações de território indígena e possa atingir o ecossistema que compõe seu território, deve haver apreciação preliminar quanto à possibilidade de afetação ao modo de vida dos povos, a partir da qual, em sendo positiva a resposta, deve-se exigir o estudo do componente indígena (esteja

ou não o empreendimento localizado nos limites da distância previamente estabelecidos na regulamentação infralegal).

Como bem ponderado, nos autos do RE 1312132, pela Ministra Cármen Lúcia:

Na proteção aos direitos dos índios, devem ser considerados não só impactos diretos nas terras por eles habitadas, mas as modificações estruturais no entorno dessas terras que possam causar danos ambientais ou interferir na organização cultural das comunidades indígenas” (RE 1312132, Relatora: **Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 23/03/2021**) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *online*).

A exemplo da importância de se proceder ao estudo do componente indígena independentemente da distância em que o empreendimento se localize, mas sempre que possa impactar nas vidas dos indígenas, suas crenças, instituições, bem-estar ou território, cite-se o caso dos Krenak frente à hidrelétrica de Aimorés e à Barragem de Mariana.

A distância da cidade de Resplendor-MG a Aimorés-MG é de 27,22 km, assim como a distância de Mariana-MG à Resplendor-MG é de 394km, distâncias que não se enquadram nos limites definidos na norma regulamentar. No entanto, em ambos os empreendimentos se evidenciou o impacto aos povos Krenak: na construção da hidrelétrica, pelo prejuízo às águas que banham as terras indígenas, com significativo dano ao modelo econômico indígena, até então baseado na pesca; e, no rompimento da Barragem, pela contaminação crônica que se instalou sobre o rio Doce, o qual, embora já bastante prejudicado pelo empreendimento anterior, tornou-se “natureza morta” após o aludido incidente.

A ausência de estudo do componente indígena fez com que, no primeiro caso, a medida passível de adoção fosse a de compensação (tendo se adotado a substituição do modelo de subsistência dos indígenas para a atividade de gado leiteiro, a qual sequer teve capacidade de contemplar toda a comunidade no empreendimento); já no segundo caso, oito anos após o rompimento da barragem, os Krenak ainda estão na fase de suporte emergencial (a qual, ademais, só teve início após forte pressão indígena), não tendo sido possível até o presente momento se estabelecer, de forma adequada, medidas compensatórias (ou mesmo indenizatórias) pelo evento danoso.

A existência de um componente indígena no processo de licenciamento teria, no primeiro caso, impedido (ou minimizado) os impactos advindos da exploração; ao passo em que, no segundo, teria permitido a construção de plano emergencial ao desastre, evitando-se que, para ter o atendimento de medidas básicas – a exemplo do abastecimento de água potável e mineral para o povo e para os animais – os Krenak tivessem que dar início a mais um conflito com os empreendedores.

É nesse sentido que Le Billion (2001, p. 562) adverte, acerca dos conflitos por força da atividade exploratória, que eles podem ocorrer na forma de violência física (à custa de vidas humanas), mas que, não raramente, se estabelecem pela subjugação do direito dos povos de determinar o uso de seu ambiente e de se posicionar frente ao incisivo padrão de exploração de recursos.

Atente-se, ainda, que a existência do estudo do componente indígena permite que se minimize ou, – preferencialmente – que se exclua, o dano aos povos indígenas na realização do empreendimento, ajustando-se o projeto com essa finalidade antes de sua execução.

Como se nota, portanto, por decorrência do princípio da excepcionalidade da exploração econômica em terras indígenas, concluiu-se que: (i) não há dever legal de normatização da exploração econômica em terras indígenas (sendo inexistente qualquer direito subjetivo do empreendedor à exploração); (ii) na ausência de legislação, a proibição à exploração comercial nas terras indígenas não se vincula apenas às terras homologadas, devendo alcançar toda evidente ocupação indígena, qualquer que seja a fase do processo demarcatório; e (iii) nos processos de licenciamento ambiental com impacto no ecossistema das terras indígenas, é obrigatória a realização de estudo do componente indígena, qualquer que seja a distância do empreendimento, pois a norma infralegal não pode condicionar a previsão constitucional.

Todos esses elementos (e que obrigam o empreendedor, inclusive as empresas transnacionais) decorrem da excepcionalidade da exploração econômica em terras indígenas, valor constitucional que se extrai da exigência de autorização do Congresso Nacional para o pretendido aproveitamento, constante do art. 231, §3º, da CF/88.

4.2.2 Preservação material e imaterial da riqueza dos povos indígenas

A exigência constitucional de participação nos resultados da lavra denota a compreensão de que não se pode admitir que a exploração das terras indígenas se dê em prejuízo material aos povos, sendo também esse um valor que se estende sobre o ordenamento jurídico conformando a interpretação dos comandos atinentes à exploração comercial com impacto em terras indígenas.

Reconhece o texto constitucional que a exploração em terras dos povos originários configura fratura ao usufruto exclusivo que lhes foi atribuído pelo art. 231, §2º, da CF/88. A participação nos resultados da lavra é, então, uma imediata compensação financeira por essa perda parcial do usufruto.

Diz-se parcial porque a perda total do território implicaria remoção forçada dos indígenas de suas terras, o que é inadmitido pela Constituição Federal no art. 231, §5º, que não autorizou o deslocamento dos povos indígenas motivado pela exploração de seu território. Em verdade, foi sobretudo frente às pretensões exploratórias, que o dispositivo protetivo se justificou como texto constitucional, de modo a conferir barreira ao processo histórico de movimentos forçados ou provocados dos povos indígenas diante de interesses comerciais sobre suas terras.

A participação nos resultados da lavra representa, assim, medida compensatória previamente estipulada para a eventual autorização, via legislativa, do aproveitamento econômico em terra indígena, mas que não esgota, por si mesma, o campo compensatório que pode se originar aos povos indígenas diante de um empreendimento em suas terras ou em seus arredores.

É que as medidas de retribuição material dependerão sempre do grau e espécie de impacto sofrido. A participação nos resultados da lavra é apenas a base do dever retributivo, que pode, sem prejuízo, vir acompanhado, conforme o caso, de reparação, compensação ou indenização aos povos indígenas.

As medidas de compensação se justificam pelas perdas que frequentemente ocorrem em âmbito material (a exemplo da perda de usufruto exclusivo sobre parcela do território ou do impacto negativo sobre uma atividade econômica exercida, como caça e pesca) e em seara imaterial (a exemplo do impacto sobre as relações sociais e espirituais). A reparação é devida para toda intervenção danosa que possa ser corrigida, ao passo em que a indenização surge na presença de dano que não pode ser reparado.

Atente-se, ainda, acerca dos recursos naturais em terras indígenas, que a Convenção OIT nº 169 assegurou proteção especial, abrangendo “o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados” (art. 15, 1) e o direito de “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” (art. 15, 2).

Ao considerar, portanto, a realização de empreendimentos com impacto em terras indígenas, deve-se proceder ao exame das reparações, compensações e indenizações (com vistas a garantir o direito dos povos de não serem prejudicados pelo empreendimento ou de serem reparados pelos prejuízos advindos), mas deve-se avaliar, ainda, se, eventualmente, há meios de serem beneficiados pela iniciativa.

E essa compreensão, do que sejam os benefícios e os danos, deve partir sempre da própria visão indígena, posto que não faz sentido atribuir aos povos, sob compreensão baseada em modelo de mundo distinto do seu, as respectivas compensações, reparações ou proveitos, sob pena de implicar, por ocasião da realização de empreendimentos, a indesejada continuidade do processo de destruição do modo indígena de existir e de se reconhecer.

Por evidente que quando se fala em empreendimentos está-se diante de intuito lucrativo, pretensão que encontra guarida no texto constitucional (mais especificamente, no art. 170); mas se está também diante do reconhecimento de que o proveito econômico de um (empresa transnacional) não pode representar o empobrecimento do outro (povo indígena).

Saliente-se, uma vez mais, que a ideia do que seja empobrecimento em terra indígena a partir da atividade da transnacional envolve o contexto material e imaterial contido na percepção do próprio povo acerca do que constitui a sua riqueza.

Não é incomum referências ao estado de pobreza dos povos indígenas para justificar a necessidade de autorização de empreendimentos em suas terras, que se reverteriam – arguiu-se – em notáveis benefícios aos povos indígenas.

Nos debates a respeito da exploração em terras indígenas no RE nº 1017365/SC, o Ministro Gilmar Mendes ponderou que lhe desperta curiosidade “o fato de até hoje não se ter autorizado a exploração que os libertaria – libertaria os indígenas – dessa dependência do próprio Estado e, talvez, dessas ONGs”. Prossegue sustentando que sob essa libertação “eles próprios seriam tutores dos seus destinos e não geraria essa suspicácia de que, de fato, não se pode explorar essas terras porque poderia haver dano ao meio ambiente”. Ao que finaliza sustentando lhe parecer “que há uma concepção, segundo a qual os índios ficam com direito a bastante terra e ao direito também de viverem empobrecidos, neste país rico”.

O conceito de riqueza (que eventualmente pode se apresentar aos povos) e, no mesmo passo, o conceito de empobrecimento (que a Constituição não admite que se perfaça), devem ser considerados sob a auto perspectiva dos indígenas, em respeito à autodeterminação dos povos e à diversidade, valores inatos ao regramento indígena na Constituição Federal. A exemplo, We'e'e'na, nutricionista indígena do povo Tucuna, em entrevista na qual lhe fora questionado quanto ao que era riqueza em sua compreensão, respondeu:

lá no meu povo, a gente é muito rico, né? A gente tem frutas, assim, no seu tempo de maturação, né? A gente come tudo sem agrotóxico, então a alimentação é muito saudável mesmo. Por isso a gente briga pela terra, né? Ela é parte de nós, né?

(...)

A riqueza para nós, dentro da aldeia, é o alimento, né? Sem o alimento a gente não vive... então tendo seu peixe, sua farinha, sua mandioca ali, o indígena tá feliz já... entendeu?

(...) até existe aquela frase que o povo fala “a dança da chuva”, né? Quando se lembra do índio se fala “a dança da chuva”. Essa frase realmente existe. A gente realmente canta se tem sol, se tem chuva. Porque o sol realmente vai favorecer o plantio do nosso roçado, né? Então quando vem a chuva, a gente também faz a dança da chuva, né? Tudo é uma conexão de uma coisa com a outra né? Então isso é tão importante, né? Realmente fazemos a dança da chuva. É uma forma de alegria e agradecimento (G1. *online*).

Muito antes, portanto, do direito de obter royalties, há o direito indígena de não empobrecer, de escolher o seu modo de identificar sua própria riqueza. Sem esse direito se legitimaria a transmutação de todos os impactos de empreendimentos em terras indígenas em mera compensação financeira pelas perdas dos povos. Não é do que se trata, porém, quando se pensa na preservação dos indígenas e de seu direito de existir. Não basta remunerar suas perdas quando seu desejo é não tê-las.

Saliente-se que, para fins de preservação do modo de existência indígena, a par da compensação a que possuem os indígenas direito, também lhes é assegurado, quanto aos danos que eventualmente advenham da exploração, que o empreendedor busque em primeiro plano a reparação e, na impossibilidade de sua concretização, efetue a correspondente indenização.

Quanto ao dano de grandes proporções, deve-se atentar que é cada vez mais recorrente a constatação de desastres em empreendimentos realizados por empresas transnacionais no Brasil, o que aponta para a necessidade de maior rigor no processo de autorização para funcionamento dos empreendimentos, mas também para a responsabilização na ocorrência dos desastres. De fato, houve um tempo em que os desastres eram nominados “naturais” porque eram tidos por fenômenos da natureza. Hoje, em muitos casos, a participação da natureza tornou-se mera adjetivação dos desastres, sem necessária congruência com a sua origem, dado que, não raro, são os próprios humanos a provocá-los. Assim, como ressalta Depuy:

O facto totalmente inédito que caracteriza as nossas sociedades fundadas sobre a ciência e a técnica é que agora somos capazes de desencadear tais processos na e sobre a própria natureza. As secas, os ciclones e os tsunamis de amanhã, ou simplesmente o tempo que fará, este tempo que desde sempre serve de metáfora à natureza, serão produto das nossas acções. (...) Eles serão os produtos inesperados dos processos irreversíveis que teremos desencadeado, na maior parte das vezes sem querermos nem sabermos (DEPUY, 2006, p. 1192-1193).

Considerando, assim, a constatação de que é cada vez maior o número de desastres provocados – ainda que manifestados em eventos da natureza – é de rigor um processo de licenciamento ambiental (e seu correspondente componente indígena) revestido das mais amplas garantias aos povos indígenas, sob o devido processo legal, a fim de que se dimensione corretamente o impacto, mas também os riscos da atividade pretendida.

De outro lado, deve-se proceder a fiscalização rigorosa das etapas de implementação e execução do empreendimento, tendo em conta que grande parte dos danos poderiam ser evitados se devidamente acompanhados.

Por fim, é premente a mudança de paradigma na responsabilização pelos danos causados. O desastre de Mariana e de Brumadinho, a exemplos, demonstram que os danos sofridos pelos povos indígenas seguem – anos após o acidente – sem a devida reparação e com consequências que se protraem no tempo sem qualquer contenção, o que, por evidente, segue na contramão da preservação do modo de existir indígena e do modelo de compensação que quis assegurar o constituinte aos indígenas na hipótese de aproveitamento econômico em suas terras (ou com impacto sobre elas).

Em síntese, portanto, com a previsão de obtenção dos resultados da lavra, pretendeu o constituinte blindar os povos indígenas do prejuízo material e imaterial oriundo da atividade exploratória, constituindo campo de proteção que, em síntese, visa preservar a própria existência e sobrevivência dos povos, diante de dano tão evidente como o é a exploração comercial por terceiros em suas terras.

Como parte desse escopo de proteção material se encontra, como garantia constitucional mínima, o direito indígena de lavra (na hipótese de edição legislativa) e, em todo caso, o direito indígena de compensação, reparação e/ou indenização sempre que a atividade econômica impactar sobre as terras dos povos originários, sendo dever da empresa transnacional arcar com os respectivos pagamentos.

4.2.3 Pensamento indígena como elemento decisório

Já foi dito que da regra constitucional de oitiva dos povos indígenas sobressai a valorização da diversidade de pensamentos quanto ao processo de aproveitamento econômico em terras indígenas e que esse valor se agrega ao processo decisório quanto à autorização ou não da atividade exploratória.

Quando apreciado o dispositivo sob ótica mais ampla do texto constitucional, nota-se sua clara aproximação com o valor democrático, que permeia, como fim e como meio, a Constituição de 1988.

Nesse sentido, relevante a ponderação de Bercovici (2009, p. 147), para quem a democracia é essencial para o desenvolvimento. Afinal, explica o autor, a transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais, de modo a que efetivamente satisfaçam as necessidades da sociedade nacional (fim do texto maior), compõe o grande desafio à superação

do subdesenvolvimento e exige, para sua materialização, a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como “objeto” do desenvolvimento, os quais devem se tornar “sujeito” deste processo (BERCOVICI, 2009, p. 147).

A representação da democracia para os povos indígenas, com claro reconhecimento de sua condição de sujeito, e não de mero objeto, encontra nos mecanismos de consulta seu modelo fundamental.

Como salientado, a Constituição Federal disciplina que, para o aproveitamento econômico em terras indígenas, se faz necessária a oitiva dos povos. É a exigência constitucional: “ouvidas as comunidades afetadas” (art. 231, §3º).

Saliente-se que conquanto a Constituição Federal não tenha contemplado em seu texto a exigência de autorização das comunidades indígenas – como previa o anteprojeto à Constituição – tendo substituído essa previsão pela oitiva dos povos, não se deve ler o dispositivo com a redução de sua teleologia. Oitiva, nesse caso, não quer significar mera escuta sem efeito prático. O intuito primário constitucional foi assegurar, como os debates na constituinte provam, que a percepção dos indígenas sobre o aproveitamento econômico fosse considerada na apreciação decisória: seja no que respeita à instalação do empreendimento, seja no que concerne aos seus limites e formatações.

O Brasil, ademais, fez-se signatário da Convenção OIT nº 169 (Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989), incorporada ao ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Nesse texto, como já destacado ao longo deste estudo, combateu-se a vulnerabilidade de existência dos povos indígenas frente ao tão distinto modelo hegemônico de aproveitamento das terras e recursos naturais, assegurando-se o direito à consulta:

- (i) mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (art. 6º, 1, a);
- (ii) para determinar se os interesses dos 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” (art. 15, 2).

Foi assegurado, ademais, o estabelecimento de meios:

através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes (art. 6, 1, b).

Por evidente, a consulta prevista na Convenção nº 169 da OIT é procedimento mais amplo do que a oitiva constitucional, alcançando as situações relativas à exploração em terras

indígenas (art. 15, 2) e abrangendo, ademais, qualquer conjuntura em que medidas legislativas ou administrativas possam afetar os povos indígenas diretamente (art. 6º, 1, a) ou quando políticas e programas a eles concernentes sejam objeto de decisão (art. 6º, I, b).

As consultas nos termos da OIT nº 169, ademais, “deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (art. 6º, 2).

Como se nota, pelos ditames da OIT nº 169 ao aproveitamento econômico em terras indígenas, a consulta se torna elemento qualificador da previsão constitucional de oitiva dos povos, seja na perspectiva horizontal (o alcance da oitiva: quais situações estão por ela abarcadas) seja na perspectiva vertical (a de sua profundidade).

Se antes da promulgação da Convenção nº 169 da OIT se poderia, assim, suscitar dúvida quanto ao alcance da oitiva dos povos definida no texto constitucional, com o advento desse ajuste internacional ao ordenamento jurídico brasileiro, cai por terra qualquer questionamento dessa natureza. Nesse sentido é a advertência de Grabner (2015), para quem:

Apesar da lacônica expressão [“ouvidas as comunidades indígenas”], é certo que podemos considerar o consentimento livre, prévio e informado como integrante do catálogo de direitos fundamentais da Constituição, dispondo de aplicabilidade imediata, tudo em conformidade com o art. 5º, §§ 1º e 2º de seu texto.

Dessa feita, a expressão “ouvidas as comunidades afetadas” deve ser interpretada em seu sentido qualificado, sempre, portanto, como consulta, nos termos da aludida Convenção, o que requer boa-fé, adequação ao modo de vida indígena, e objetivo voltado à obtenção de um acordo (ou seja, afastando-se resultado impositivo). Nesse sentido, relevante observação de Peruzzo (*online*), para quem

o entendimento no processo dialógico intercultural que se consolida na consulta prévia aos povos indígenas é em si um resultado com grande potencial de pacificação. O diálogo entre interlocutores culturalmente diferenciados não pressupõe necessariamente a concordância, mas essencialmente o entendimento, fruto da solidariedade oriunda da compreensão da necessidade de assegurar uma convivência pacífica num mesmo espaço político e geográfico.

Importante acréscimo, ademais, se teve por meio da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (DRIPS), a qual, embora de natureza de *soft law*, tem se revelado importante referencial ao direito de consulta dos povos. Vide:

Artigo 19 Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, 2008. *online*).

Embora a expressão “livre, prévio e informado” pertinente ao consentimento indígena não tenha constado na Convenção nº 169 (que alude de modo expreso apenas à condição de antecedência da consulta), claramente se trata de elemento contido na previsão daquela norma, quando definiu que a consulta deve ser pautada pela boa-fé (art. 6º, 2, OIT 169). Que espécie de consulta, afinal, pode ser produzida com boa-fé se, além de prévia, não for, como expreso na Declaração, livre e informada?

Tais requisitos da consulta possuem, ademais, enorme impacto sobre os deveres que emanam às transnacionais face aos direitos indígenas. Isso porque, como destacado por Lunelli e Da Silva (2023):

é no curso desses megaprojetos de infraestruturas que o debate técnico-jurídico em torno do DCPLI [direito ao consentimento prévio, livre e informado] tem sedimentado como um dos principais eixos de análises e discussões. Cabendo, aqui, uma ênfase sobre o descumprimento reiterado do DCPLI nessas situações, consequência da incessante má-fé dos Estados e dos agentes particulares interessados em executar projetos a qualquer custo sobre territórios tradicionais, desprezando os impactos socioambientais reais (LUNELLI; DA SILVA, 2023, p. 536-566).

No empreendimento da UHE Belo Monte, a OIT, em observação individual dirigida ao governo brasileiro, apontou que as reuniões realizadas com os povos indígenas durante o licenciamento do empreendimento não estiveram alinhadas aos requisitos da Convenção 169, pois não teriam garantido efetiva participação dos povos afetados:

La Comisión estima que, según la documentación y a información suministrada por el Gobierno, los procedimientos llevados a cabo hasta ahora sin bien fueron amplios no reúnen los requisitos establecidos en los artículos 6 y 15 del Convenio tal como fueron descriptos más arriba y tampoco demuestran que se haya permitido a los pueblos indígenas participar de manera efectiva en la determinación de sus prioridades de conformidad con el artículo 7 del Convenio.

O exemplo da UHE de Belo Monte é um caso paradigmático, pois, conforme salientado no documento “Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada” (SILVA, 2023), embora ao tempo da obra de licenciamento tenha havido forte advertência por cientistas e lideranças indígenas sobre o risco de alteração radical do ciclo hidrológico de toda a região (“a tal ponto que no futuro as chuvas não seriam suficientes para produzir a eletricidade que prometia a empresa construtora da barragem”), não se fez consulta prévia e genuína aos povos, não tendo havido, então, a oportunidade “de dar-lhes voz e considerar seriamente essas objeções, com o tempo que elas teriam exigido”. Uma década depois – prossegue o documento apontando – os estudos científicos atestariam “o avanço do desmatamento e a mudança no ciclo das chuvas na região da hidrelétrica”, com estimativa por especialistas de que Belo Monte gerará apenas 60% da eletricidade inicialmente projetada (STICKLER et al. 2013, p. 31).

A ausência de consulta se mostra, portanto, danosa aos povos indígenas e ao próprio propósito do empreendimento, a demonstrar que a consulta exerce importante papel na ideação e na construção do projeto, configurando campo de diálogos e possíveis convergências.

Cumpra, assim, examinar os requisitos intrínsecos à consulta de boa-fé aos povos indígenas.

4.2.3.1 Consulta livre

A consulta precisa ser livre, no sentido de que não deve haver pressão do Estado (tampouco das empresas) a que as comunidades consentam com o intento exploratório, o que representa, como destacado por Pontes Jr e Oliveira (2015, p. 106), impedimento

a presença de atores armados (Polícia ou Exército), a negociação direta e individual com membros da comunidade que desrespeitem a organização social, a entrega de presentes (como dinheiro, animais e serviços), em troca de participação ou decisão etc. (PONTES JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 106).

Não obstante, identificam-se conflitos, com alegadas cooptações, por empresas transnacionais, de servidores públicos e de lideranças indígenas, para viabilização de resultado positivo à consulta relativa a seus empreendimentos. A exemplo, na ação civil pública ajuizada em face da Potássio do Brasil Ltda (controlada pelo banco canadense Forbes & Manhattan), constam as alegações de que a empresa teria tentado cooptar indígenas do povo mura, na região de Autazes (AM) entre os rios Madeira e Amazonas, para que estes anuíssem com o empreendimento.

Entre muitas outras alegações (como compras irregulares de terrenos na região, intimidação via forças policiais locais e introdução de placas da empresa no território indígena Mura), estaria ainda a argumentação de se ter realizado consulta de modo irregular, em contrariedade ao protocolo do povo Mura, que inadmitte a presença de não indígenas em reuniões internas do povo. Tal regra teria sido violada, ante a presença, em reunião de setembro de 2023, do próprio presidente da Potássio do Brasil, ocasião em que este teria feito inúmeras promessas e mesmo insinuações relacionadas ao enfraquecimento da luta dos muras pela demarcação de seu território²⁷.

²⁷ Na decisão de novembro de 2023 (Ação Civil Pública de n. 0019192-92.2016.4.01.3200), a Justiça Federal do Amazonas suspendeu o processo de implantação do empreendimento minerário, determinou a imediata retirada do marco irregularmente afixado no território indígena e fixou multa de R\$ 500 mil por dia de descumprimento e por violações ao território e ao povo mura. A empresa de mineração também foi multada em R\$ 1 milhão pelo descumprimento dos deveres assumidos durante as audiências de conciliação, em especial, por realizar pressão indevida sobre o povo mura. Posteriormente, decisão proferida em sede de reclamação perante o TRF 1ª Região considerou que, ainda que houvesse inconformidade na atuação da reclamante, no processo de obtenção de licença,

Nesses autos, foi proferida decisão judicial para coibir tais condutas, sob fundamentação que, a par de ilustrar o relevo de uma consulta produzida com base na autodeterminação dos povos (consulta livre e de acordo com o protocolo estabelecido), evidenciou, de outro lado, o quanto é imperioso que o poderio econômico da transnacional não se reverta em prejuízo à observância das normas atinentes à consulta e aos demais direitos dos povos indígenas, sob pena de negativamente impactar sua harmonia social.

No *decisum*, narra a magistrada da causa que foi suscitada em juízo uma série de ilícitos perpetrados pela empresa Potássio do Brasil, indicativa de “má fé, assédio, danos psicológicos, danos morais, coação manipulação e intimidação contra indígenas Mura”, a qual, se não paralisada, poderia “gerar danos irreversíveis aos povos originários envolvidos, além da transfiguração do meio ambiente, cultura, tradição e do seu modo de vida”. Atesta a juíza que as provas anexadas demonstrariam inclusive a presença do Presidente da Potássio do Brasil em reuniões com indígenas Mura, nas quais teria apresentado “ideias destorcidas e contrárias ao ordenamento jurídico, além de descumprir claramente decisão constante de ata de audiência onde ficou consignado que a empresa não poderia praticar coação contra os indígenas”, destacando, ainda, que “desde a feitura do Protocolo, o Povo Mura assentou expressamente: ‘não queremos ser pressionados e coagidos’”.

Constou, ademais, da decisão que, não obstante mais de 12 mil indígenas Mura seja a população afetada pelo empreendimento, “nem 1% chegou a participar da reunião onde correu uma lista de presença”. Suscita-se que teria havido “clara pressão de cerca de dez indivíduos (...) no sentido de distorcer a realidade e retirar o direito de participação da imensa maioria dos indígenas nesse complexo processo de Consulta Livre e Informada”, havendo provas de cooptação de indígenas para a prática de coação e manipulação dos demais. Considerou, então, a juíza que a empresa Potássio do Brasil “está causando tumulto, manipulação e pressão indevida em comunidade em situação de vulnerabilidade”. Suscitou, por fim, que na manifestação levada a conhecimento do juízo:

haveria indígena Mura recebendo 5 - cinco - mil reais da empresa Potássio, enquanto outros estariam recebendo 10 - dez- mil reais, tudo com o intuito de coagir e manipular as comunidades afetadas para o fim de aprovar o empreendimento, gerando uma confusão entre Consentimento Livre e Informado e licenciamento prévio, de licença de instalação e licença de operação, que a essa altura, estão fazendo parecer como um só fato jurídico quando são atos distintos. A transfiguração dos fatos jurídicos precisa imediatamente ser quebrada para evitar um dano irreversível aos povos originários, à sua cultura, modo de vida e tradição.

ainda não teve início as atividades de mineração, de modo que, se ao final for comprovada nulidade no ato de licenciamento, este poderá ser anulado pelo juízo, razão pela qual o processo administrativo deveria ter seu curso.

Ante a constatação “de tantos vícios de consentimento explícitos”, concluiu a magistrada pela ilegitimidade e nulidade da consulta formulada e aduziu que:

Sem consulta válida, na forma do Protocolo definido POR TODO O POVO MURA (e não por uma dúzia de pessoas com fortes indícios de estarem cooptadas) não há que falar em licença prévia válida. Isso porque a consulta depende da vontade livre do povo e decorre da sua autodeterminação em deliberar acerca de seus interesses diante de qualquer empreendimento que possa impactar seu modo de vida, conforma já definiu o STF.

Saliente-se, no mesmo passo, que, a par de não poder haver pressão da empresa sobre o povo consultado, para que a consulta seja livre, segundo orientação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ela não deve ser objeto de realização pela própria empresa interessada, sendo dever do estado sua implementação. A lógica subjacente é evidente: há claro conflito de interesses na produção do ato de consentimento dos indígenas pela empresa interessada no empreendimento. No caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Sentença de 2012) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – IDH, 2012. *online*), a Corte IDH apontou ter havido violação dos parâmetros internacionais traçados na Convenção nº 169, ante a transferência da responsabilidade e competência estatal de consultar para as empresas privadas. É trecho de seu julgado:

187. Cumpre salientar que a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado, razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros, muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos no território da comunidade objeto da consulta (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – IDH, 2012. *online*).

Relativamente ao Brasil, Lunelli e Da Silva (2023) exemplificam a situação do Projeto Volta Grande, em que se pretende a extração mineral de ouro em região com potencial de afetar os povos outrora impactados pela construção da hidrelétrica UHE Belo Monte. Nele se teria realizado a transferência ao empreendedor (Belo Sun Mineração Ltda., subsidiária brasileira da Belo Sun Mining Corporation, pertencente ao banco de capital privado Forbes & Manhattan Inc) da obrigação do Estado de consultar os povos.

A par de anuir com o entendimento externado pela Corte IDH, entende-se, neste estudo, que são coisas distintas a responsabilidade por efetivar a consulta (que é do Estado) com a obrigação pelo custeio e viabilização da CLPI, a qual pode – e em muitos casos deve – ser objeto de condicionante à empresa que pleiteia o aproveitamento econômico sobre terras indígenas (ou com impacto sobre elas), dado seu interesse direto na obtenção da manifestação do povo potencialmente afetado. Nesse sentido, é possível, em tese, que, no próprio processo

ambiental, a empresa seja chamada a proceder ao pagamento dos custos da realização da consulta. Trata-se de aplicação do princípio do poluidor-pagador, que

orienta e busca implementar uma forma justa de distribuição dos ônus da prevenção e reparação dos danos ambientais entre os agentes econômicos, parceiros comerciais e consumidores, mediante um sistema de internalização das externalidades ambientais, que transfere os “custos da poluição” do Estado e da sociedade para os responsáveis diretos e indiretos pela atividade poluidora (BECHARA, 2017).

Importa, ademais, considerar que, para que seja uma consulta livre, deve ela ser adequada ao modo de vida do povo afetado (aí compreendida suas especificidades culturais, sua forma de organização e seu modo de deliberação coletiva), sendo salutar, para garantia dessa adequação, a formação do protocolo autônomo de consulta (ou protocolo comunitário de consulta e consentimento prévio, livre e informado), instrumento por meio do qual o povo indígena indica de que modo pretende ser consultado.

O observatório de Protocolos Comunitários, a par de monitorar casos de ameaças e violações ao direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado no Brasil e demais países da América Latina e África, disponibiliza o banco de Protocolos Autônomos com os documentos que foram publicizados pelos povos que os elaboraram (OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. *online*). A título de exemplo, observe-se o que consta do protocolo de consulta dos Krenak, relativamente ao ponto que indica quem deve ser consultado quando um interesse do povo seja objeto de deliberação:

Quem deve ser Consultado?

Os Krenak de todas as aldeias - Krenak, Naknenuk, Nakrehé, Takruk, Watu, Atoran e Borum Erehe - devem ser consultados. Em especial, os caciques, os representantes das nossas Associações - Associação Indígena Krenak, Associação Indígena Naknenuk, Associação Indígena Nakrehé, Associação Indígena Takruk, Associação Indígena Watu, Associação Indígena Atoran e Associação Indígena Borum Erehe - e os mais velhos, a quem muito respeitamos.

O primeiro contato deve ser feito com os caciques e representantes das Associações, para que esses organizem a reunião de toda a comunidade, quando avaliado pelos mesmos que o assunto envolve todo o povo Krenak.

A Funai, na figura do Coordenador Técnico Local, é uma ponte para a comunicação com todas essas lideranças. Organizada a reunião, todos são convidados e todos são consultados.

E adiante, face à indagação do que o povo Krenak espera da consulta:

O que o Povo Krenak Espera da Consulta?

Nós esperamos que nossas decisões sejam respeitadas e que o governo e as empresas não contem mentiras ou escondam informações.

Esperamos ser informados sobre tudo aquilo que interfere na nossa cultura e no nosso território. E que sejamos respeitados na forma como nos organizamos e como tomamos nossas decisões, no nosso tempo e segundo os nossos valores.

Como se nota, o protocolo de consulta, ao apresentar as regras pelas quais os povos indígenas querem ser tratados no bojo de uma CLPI, revelam, ainda, os seus valores e autênticos modos de vida. Assim que, para Liana Amin (2019) os protocolos comunitários são:

instrumentos que constituem juridicidade ao estabelecer como deve ser conduzida a consulta prévia e suas etapas, como os povos e comunidades se organizam e como são os processos de decisão coletiva daqueles determinados povos e comunidades. Nos protocolos é possível encontrar os princípios, diretrizes, critérios e regras mínimas que deverão ser respeitados pelo Estado para que um processo de consulta prévia seja culturalmente adequado, respeitando-se as especificidades e o direito próprio dos povos em questão (LIMA, 2019, p. 102).

Uma das queixas, inclusive, dos Krenak frente à Fundação Renova é que ela não teria observado o Protocolo desse povo, desrespeitando o modo de vida da comunidade, fato que teria grande contribuição na formação de resistências pelos Krenak em aceitar a substituição da Vale pela Fundação Renova no processo de reparação pelo rompimento da barragem de Mariana.

Em síntese, portanto, qualquer empresa que se relacione com os povos indígenas a partir de empreendimento com potencial de lhes afetar, deve, primeiramente, se abster de interferir no processo de consulta, devendo, ainda, em segundo plano, colaborar, quando a tanto chamada, com a sua viabilização, sem interferência, de qualquer modo, no procedimento ou na conclusão a ser adotada pelos povos, que têm o direito de decidir livremente sobre a consulta que lhes é formulada.

4.2.3.2 Consulta Prévia

Para validade jurídica, a consulta, além de livre, deve ser prévia.

De fato, nenhum sentido haveria na previsão de uma consulta que se estabelecesse quando já adotada a decisão ou quando já instalado o empreendimento.

Não obstante, como destacam Sousa e Varão, é frequente que as comunidades indígenas sejam comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento minerário quando o processo de licenciamento já está em fase avançada e muitas vezes com decisões já tomadas e acordos estabelecidos entre o poder local e os empreendedores, o que retira dos povos afetados o direito à informação e à participação, garantidos pelo artigo 231, § 3º, da CF/88 e pela Convenção nº 169 da OIT (SOUSA; VARÃO, 2020).

E mesmo em âmbito judicial, é possível observar a chancela a esse modo de proceder. Deliberações do Supremo Tribunal Federal em suspensões de liminar demonstram que a exigência de consulta prévia em muitos momentos tem cedido às argumentações de risco de

lesão à ordem e à economia públicas. Nos autos da Suspensão de Liminar (SL) n.º 800 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *online*), o Relator, sob a consideração de que o empreendimento não se perfaria nos limites da terra indígena, consignou “que manter a paralisação das obras da usina hidrelétrica de Paiaguá representaria grave risco de lesão à ordem e à economia públicas do Estado do Mato Grosso”, razão pela qual, reformando a decisão monocrática, deu provimento ao agravo interposto pelo Estado de Mato Grosso, “para que as obras da citada usina possam ter continuidade”.

Nesses autos, foi apresentada divergência pelo Min. Edson Fachin, que considerou que a consulta preconizada pela Convenção é prévia à realização de qualquer obra ou empreendimento que possa afetar as comunidades indígenas (não se circunscrevendo, portanto, àqueles que se façam em suas terras), razão pela qual, a seu juízo, “não se pode desconsiderá-la, restando de todo evidente que os efeitos deletérios desses empreendimentos podem atingir de forma irreversível o modo de vida das comunidades que ali vivem”.

Também nos autos da SL n.º 995-AgR, o STF, por maioria, acompanhou o entendimento do Relator de que a participação da comunidade, embora depois da emissão da licença prévia, teria garantido seu direito; e as obras, porque já em curso há alguns anos, deveriam prosseguir, dado que, fundamentou-se no voto condutor do acórdão:

sua abrupta interrupção acarretaria grave lesão à ordem econômica do estado de Roraima, o qual, como se sabe, é a única unidade da federação não interligada ao sistema nacional de energia elétrica, o que acarreta inúmeros problemas a sua população.

Novamente, o Min. Edson Fachin apresentou voto divergente, tendo consignado que não se pode passar à Administração Pública a sinalização de que é possível ignorar as normativas referentes ao respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais, para efetivar a construção de grandes empreendimentos, com gravíssimos impactos socioambientais.

Por fim, deve-se atentar que a ausência do caráter de antecedência da consulta aos povos indígenas implica a reiteração da sistemática invisibilização dos povos na definição dos rumos dos seus territórios. Como destacado por Yamada e Oliveira (2013), há um viés reparatório na consulta prévia, tendo em conta que os indígenas historicamente estiveram apartados dos processos de tomada de decisão, de modo que, com a busca pelo consentimento indígena, estaria se possibilitando a esses povos a aproximação, participação e influência nas decisões, antes que o que possa lhes afetar aconteça (YAMADA; OLIVEIRA, 2013, p. 13).

4.2.3.3 Consulta Informada

Para que a consulta atenda a seu propósito fundamental de permitir que os povos indígenas manifestem sua posição a respeito de empreendimento potencialmente lesivo é necessário lhes garantir acesso a todas as informações de que dependa seu convencimento. É nesse sentido que se diz que a consulta deve ser informada.

Essa informação deve ser qualificada, de modo a permitir a apreensão pelos povos das variáveis do empreendimento e de como ele pode impactar os diversos aspectos do modo de vida da comunidade, o que requer a adequação no modo de apresentação das informações à peculiaridade sociocultural de cada povo.

Duprat (2015), adverte que embora pareça óbvio que é incabível consulta sem que estejam disponíveis todos os dados técnicos, no Brasil o que se observa é que “muitas das informações que deveriam constar do diagnóstico só são produzidas mais tardiamente, como condicionantes das licenças de instalação e operação”, de modo que se chega à fase final do licenciamento “sem que os grupos tenham acesso a principal informação que os capacitaria a uma avaliação consequente: a avaliação do impacto do empreendimento sobre eles próprios” (DUPRAT, 2015, p. 70).

Atente-se, novamente, ao fato que os empreendimentos realizados por empresas transnacionais guardam, em regra, significativa magnitude, o que torna fundamental que a informação disponível aos indígenas considere não apenas o impacto da atividade exploratória, mas também as possibilidades de desastre na sua realização. Como afirmam Damacena e Carvalho, “de maneira geral, muitos desastres, naturais ou man-made (não naturais), podem ser evitados ou mitigados com uma criteriosa estimativa de impacto de uma determinada atividade ou empreendimento” (CARVALHO; LIBERA, 2013). Essa estimativa, portanto, deve estar disponível ao povo indígena para que a consulta possa ser qualificada como informada.

Compreende-se, ademais, neste estudo que, a depender da complexidade do empreendimento – e sempre em caso de desastre –, deve ser garantido à comunidade indígena, a título de qualificação da informação, o suporte de assessoria técnica independente, a fim de que o povo possa ser, de maneira isenta, devidamente esclarecido quanto aos impactos e alcances da exploração ou do desastre.

Uma vez que essa assessoria é independente, não cabe à transnacional definir os critérios de sua escolha, cabendo ao povo consultado, com apoio do órgão indigenista, decidir qual a assessoria técnica a ser contratada. Esse é um aspecto de relevo. Rememore-se o caso do desastre de Mariana. Enorme celeuma judicial se estabeleceu na contratação de assessoria

técnica ao povo Krenak, o que resultou no arrastar das medidas iniciais de compensação pela contaminação do rio Watu, de modo que, passados 8 anos do fato desastroso, os Krenak seguem sob o amparo de medidas emergenciais, sem a assistência técnica pretendida (mesmo tendo sido tal direito assegurado por meio do TAC-Gov).

A fim de evitar a repetição de fatos como esses, necessário que se estabeleça, como decorrência do princípio que informa a oitiva dos povos indígenas, a obrigação à empresa, em tais casos, de custear assessoria técnica independente.

Saliente-se que, relativamente a empreendimentos em barragens, a recém editada Lei nº 14.755/2023 instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), discriminando direitos dessas populações, dentre os quais, “assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas, a expensas do empreendedor e sem a sua interferência, com o objetivo de orientá-las no processo de participação” (art. 3º, V).

A mesma legislação esclarece que se entende por Populações Atingidas por Barragens (PAB), entre outras, as que sofrem o impacto da “alteração no modo de vida de populações indígenas e comunidades tradicionais” (art. 2º, VIII).

Por fim, a Lei nº 14.755/2023 aponta que suas disposições se aplicam, não apenas a situações de desastres (emergência decorrente de vazamento ou rompimento dessa estrutura), mas também à etapa de licenciamento ambiental das barragens (art. 1º, § 2º). Desse modo, relativamente a essa espécie de empreendimento, há novel legislação assegurando aos indígenas o direito à assessoria técnica independente, preventivamente à instalação da estrutura.

Porém, nos demais tipos de empreendimentos (a exemplo de construção de rodovias, ferrovias, que, como salientado ao longo deste trabalho, tem significativo impacto sobre os povos indígenas), segue-se, para fins de licenciamento ambiental, a regra da Portaria interministerial nº 60/2015, que, como já destacado anteriormente, estabelece um único critério como referência para identificação dos potenciais atingidos pelo empreendimento a se licenciar: a distância do empreendimento à terra indígena (elemento meramente quantitativo, portanto), o que suscita a necessidade de interpretação conforme a Constituição, de modo a que a distância do empreendimento não seja empecilho aos direitos dos povos indígenas se constatado evidente impacto da exploração sobre as terras indígenas.

4.3 COSMOVISÃO INDÍGENA E O PROCESSO DECISÓRIO

“Nada para nós sem nós” Sônia Guajajara

O singular regramento atribuído aos povos indígenas na Constituição Federal de 1988 guarda um elemento central, que justificou a construção daquele arcabouço, e que deve servir, do mesmo modo, como eixo interpretativo das normas constitucionais: a cosmovisão indígena.

Com efeito, não houve outra razão – e o exame das emendas ao longo da constituinte a isso torna cristalino –, para a inserção de regramento tão peculiar no texto constitucional, senão a constatação de que há um modo próprio de ser e de existir dos povos indígenas, a que se pode nominar cosmovisão indígena.

A apreensão da cosmovisão indígena como base dos comandos constitucionais do regramento indígena pode ser observada na peculiar normatização da relação do indígena com a terra, na consagração do direito à diferença e na excepcionalidade da exploração comercial.

É também a cosmovisão indígena o vetor que tem direcionado a formulação dos direitos em âmbito internacional, a exemplo dos requisitos para validade da consulta: há que ser livre, prévia e informada. A consulta é livre, para que se possa obter o genuíno entendimento do povo (consoante, portanto, sua visão de mundo); é prévia, para que ele possa contribuir no processo decisório com elementos que somente sua perspectiva é capaz de agregar; e é informada, para que, tendo compreensão de todo o cenário, possa manifestar se o empreendimento está ou não alinhado – ou ao menos se será capaz de coexistir – com seu modo de existir e se relacionar social, cultural, econômica e espiritualmente.

É preciso, desse modo, compreender o que é a cosmovisão indígena e de que modo ela interfere no processo de definição de deveres às empresas transnacionais.

Já foi afirmado neste trabalho que, relativamente a empreendimentos em terras indígenas, o direito à consulta, previsto na OIT nº 169, tem por base, assim como a oitiva requerida pelo texto constitucional, a valorização da diversidade de pensamentos acerca do processo de aproveitamento econômico em terras indígenas (ou que possa sobre elas impactar), sendo fundamental que essa diversidade (como valor constitucional e convencional) seja agregada ao processo decisório na apreciação da viabilidade da atividade exploratória.

Rememore-se, ainda, que antes de tais regras prevalecia um passado de opressão, marcado pelo domínio exclusivo do ponto de vista não-indígena, na sociedade e nas deliberações acerca do desenvolvimento nacional, representando, assim, o direito de consulta, uma guinada na importância conferida à existência dos povos indígenas, à formulação de seu

ponto de vista e à participação no espaço social de que fazem parte (NASCIMENTO e NOGUEIRA, 2022).

No mesmo sentido, leciona Amado (2019), que destaca o alijamento do entendimento dos povos originários na construção do desenvolvimento do país, a refletir as bases autoritárias do processo histórico brasileiro. São suas palavras:

O que se entende hoje por Estado brasileiro foi constituído a partir de atitudes autoritárias que não levaram em consideração os territórios originários, a cultura, a organização social, os sistemas jurídicos próprios, as línguas e os modos próprios de ver e de entender o mundo da ótica indígena (AMADO, 2019).

Mas afinal, do que, precisamente, esteve alijado o processo de desenvolvimento do país ao apartar de seu campo decisório a cosmovisão indígena? E de que modo essa compreensão de mundo impacta na relação entre TNCs e povos indígenas?

Para responder aos questionamentos, é necessário imergir em textos e manifestações de indígenas, a fim de não incorrer em apreensão indireta de elemento cuja compreensão requer incursão autêntica.

Destaque-se, ainda, que quando se fala em cosmovisão indígena não se está por uniformizar o modo de compreender o universo circundante pelos povos indígenas. Existe uma enorme diversidade sociocultural entre os povos, que se reflete em seus modos de apreensão do mundo. Todavia, do mesmo modo que se fala em visão de mundo ocidental e visão de mundo oriental (mesmo ciente de que, em cada um desses “mundos”, há uma enorme diversidade de povos e culturas), é possível falar na cosmovisão indígena, a partir da constatação de que existem elementos comuns, retratados na maneira sistêmica como os indígenas apreendem a existência, que configuram verdadeiras intersecções, aptas a retratar um modo de ser e de existir indígenas.

É, portanto, um conceito que pode ser apreendido a partir dos elementos de encontro da autocompreensão indígena, mesmo diante das inúmeras variações e diversidades que esses elementos comportam. A esse respeito diz Jecupé (2020, p. 23), que o indígena é em essência, “um ser humano que teceu e desenvolveu sua cultura e sua civilização de modo intimamente ligado à natureza”, a partir da qual “elaborou tecnologias, teologias, cosmologias e sociedades, que nasceram e se desenvolveram de experiências, vivências e interações com a floresta, o cerrado, os rios, as montanhas e as respectivas vidas dos reinos animal, mineral e vegetal”. E dessa interação com a Natureza, conforme suas características e formas próprias, deu-se “o florescimento de muitas etnias, muitas variedades de línguas, muitos costumes”.

Ao tempo, portanto, em que se reconhece a diversidade dos povos indígenas, observa-se também que tal diversidade se origina das inúmeras formas de relação com a Natureza, elemento central às distintas etnias.

Dentro dos elementos passíveis de apreensão na visão sistêmica indígena, centrar-se-á neste trabalho no exame das percepções que impactam mais diretamente à questão relativa ao aproveitamento econômico das terras, dado que se trata da base do presente estudo. Mantem-se, assim, a objetividade, ao tempo em que se reconhece que abordar a cosmovisão indígena requer, dada a sua profundidade e extensão, recorte preciso, a fim de que não se recaia em indevida metonímia, tomando-se o todo pela parte, com redução da riqueza do universo indígena.

Quando se fala em aproveitamento econômico sobre terras indígenas está-se naturalmente abordando a inserção de um modo de relação com a terra (ou Natureza) realizado por terceiros em território indígena.

Esse é um ponto crucial porque ele remete automaticamente para o questionamento: mas qual o modo indígena de se relacionar com a terra para aurir os elementos que satisfaçam as necessidades humanas e porque ele se põe em choque com o modo não indígena de se relacionar com a terra?

Para Kopenawa, há clara distinção no modo de satisfação dos povos com o ato de usufruir do território; segundo ele explica, os Yanomami não precisam “ficar regando a terra, como os brancos, para que haja muito alimento em nossas roças! O valor de fertilidade da floresta basta” (KOPENAWA; ALBERT; PERRONE-MOISÉS, 2015).

Há uma compreensão, assim, de que a natureza, respeitado o seu tempo e seus elementos, a tudo provê, pelo que não se justifica a lógica da acumulação. A natureza não existe para ser objeto de exploração humana, mas para dar sequência a um ritmo próprio, que não tem por destinatário exclusivo o ser humano. Ensina então Kopenawa que:

Os animais são como os humanos. Nós ficamos satisfeitos quando nossas roças se enchem de cachos de bananas e de pupunhas; eles ficam felizes quando há muitos frutos nas árvores da floresta. Estes são o alimento deles assim como aqueles são os nossos, pois os animais que caçamos são os fantasmas de nossos ancestrais transformados em caça no primeiro tempo. Uma parte desses antepassados foi arremessada no mundo subterrâneo quando o céu desabou. Outra ficou na floresta, na qual nós também viemos a ser criados, e virou caça. Damos a eles o nome de caça, mas o fato é que somos todos humanos. Assim é (KOPENAWA; ALBERT; PERRONE-MOISÉS, 2015, p. 287).

Em verdade, a conexão do indígena com a Natureza não se resume à natureza do ponto de vista físico, mas contempla a percepção de que, tudo quanto se lhe apresenta é resultado de uma modelação divina, que lhe antecede, e a qual deve reverenciar. Como aponta Jecupé:

É da natureza do índio reverenciar os ancestrais, os antepassados. E ele faz isso em sinal de gratidão, pois foram eles os artesãos, os modeladores e os moldes do tecido chamado corpo, feito dos fios perfeitos da terra, da água, do fogo e do ar, entrelaçando-os em sete níveis do tom que somos, assentando o organismo, os sentimentos, as sensações e os pensamentos que comportam um ser, que é parte da grande música divina (JECUPÉ, 2020, p. 23).

E o modo como o indígena expressa a gratidão e mantém viva a conexão com o passado é através dos ritos e passagens: “em gratidão e memória dos que amalgamam o pote-corpo para que a palavra habite, se expresse e flua, existem os ritos, as cerimônias, as danças e os cantos sagrados” (JECUPÉ, 2020, p. 23).

O tempo, portanto, para os povos indígenas, “é uma divindade sagrada encarregada de manter a lei dos ciclos: as estações da terra e as estações do céu” (JECUPÉ, 2020, p. 95). E nesse ciclismo em que se põe a vida, cada ser ou coisa preexiste às qualificações que lhes sejam atribuídas, tendo um trajeto próprio a ser desempenhado, incompatível com a lógica utilitarista a partir da qual um ser vivente, ainda que não humano, possa ser resumido a sua utilidade e descartado quando já não sirva a ela.

É o que ensina Ailton Krenak, ao referenciar o ritual de batismo de uma comunidade Guarani, em que o Pajé canta e defuma as crianças recém-nascidas no colo de suas mães, olhando para elas, de modo a ver os seres que chegaram ali e, só então, se aproxima dos parentes para saber o nome das crianças, a partir do que o próprio ser informa que carrega. Nessa perspectiva, conforme Krenak e Carelli (2022, p. 50):

É de grande respeito dizer: esse ser já existe, não precisa de uma fôrma, ele quem nos informa quem é que chegou ao mundo. Quando atuamos no sentido de incidir sobre o design original de um ser, seja ele humano ou não, e formatá-lo para que tenha alguma utilidade, estamos incorrendo em uma violência sobre o percurso que ele já está habilitado a percorrer aqui na Terra (KRENAK; CARELLI, 2022, p. 50).

E porque tudo preexiste, tudo deve ter continuidade. Dado que a terra é elemento vivo, na qual repousa a subsistência, mas também o mundo dos antepassados e dos encantados, a luta pela terra é a luta pela continuidade do modo de existência indígena. Nesse sentido, destaca Munduruku:

Quando os povos indígenas lutam pela demarcação do seu território, na verdade eles estão lutando pelo direito de existir, não de sobreviver. Porque para sobreviver basta um pedacinho de terra. O indígena vê a terra como um conjunto de relações. O que seria para as pessoas ter muita terra é dar sentido para o estar no mundo. Terra para a gente é parte da gente. O indígena olha para a terra não como um objeto a ser negociado, mas algo que faz parte de si. Faz parte da sua própria existência (MUNDURUKU, 2018).

Na compreensão indígena de passagem e permanência, aqueles que foram são reverenciados por terem moldado a terra aos que vieram, e são estes que a moldarão para os seguintes; e esse molde não é um ato humano isolado, é um entrelaçado com a Natureza, que

os constitui e à qual pertencem. Por isso a dificuldade tão profunda de harmonizar a ordem indígena com a não indígena no aproveitamento econômico sobre a terra. Nesse sentido Kopenawa destaca:

As palavras sobre os brancos emaranham as nossas e as deixam esfumaçadas, confusas. Isso nos deixa aflitos. Tentamos então afrouxar nosso pensamento e tranquilizá-lo. Dizemos a nós mesmos que os xamãs irão nos vingar contra as doenças dos brancos e que não morreremos todos. Pensamos que nossas festas reahu vão continuar, apesar de tudo. Mas sabemos também que as palavras dos brancos só iriam sumir mesmo de nossa mente se eles parassem de se aproximar de nós e de destruir a floresta. Tudo então voltaria a ser silencioso como antigamente e ficaríamos de novo sozinhos na floresta. Nosso espírito se aquietaria e voltaria a ser tão tranquilo quanto o de nossos ancestrais no primeiro tempo. Mas é claro que isso não vai mais acontecer (KOPENAWA; ALBERT; PERRONE-MOISÉS, 2015, p. 301).

O impacto sentido pelos indígenas a partir da interferência de não indígenas em seus territórios, como se evidencia das palavras do líder Yanomami, impacta no meio circundante, mas também no próprio interior do indígena, porque afinal não são coisas distintas na sua cosmovisão (a Natureza e sua própria natureza), causando intranquilidade e confusão a respeito dos próprios parâmetros de vida.

É que a interferência não indígena ocorre por mecanismo de sobreposição, o que é ainda mais evidente quando a intervenção é ratificada pelo aparato estatal, tal como se dá com o aproveitamento econômico em terras indígenas por transnacionais, em que a incidência do modelo econômico vem agregada a profundas modificações sociais, culturais e espirituais no território, a tal ponto que os povos vão se distanciando de sua cosmovisão (e, desse modo, de sua capacidade de apreender a Natureza) à medida em que vai avançando a exploração não indígena nas suas terras.

Jecupé aponta quanto ao modo de comunicação tradicional indígena com a natureza e suas divindades, que as diversas tribos se comunicavam, cada uma a seu modo, com as outras formas de vida, a exemplo dos “seres da terra, da água, do fogo e do ar; os espíritos superiores, como seres-trovões, seres-estrelas, seres-arco-íris; os espíritos intermediários, por exemplo povo-planta, povo-pedra e os animais”, tendo desenvolvido “uma sensibilidade para sentir e contatar e interagir com as energias da terra, respeitando-a como divindade”, compreendendo “as polaridades que regem a vida presente em todas as vidas” (JECUPÉ, 2020, p. 43).

Aponta, ainda, que “de acordo com a memória cultural, no início dos tempos todos os seres humanos conversavam e viam os espíritos da natureza, assim como os espíritos dos antepassados”, todavia, com o passar do tempo, “esses mundos se distanciaram, de modo que as relações construídas com seres da natureza e espíritos somente puderam continuar pelo caminho do sonho”, acessível a alguns humanos que “desenvolveram a arte de manter o espírito mais vivo e se tornaram uma ponte entre os mundos apartados” (JECUPÉ, 2020, p. 74).

E por meio dessa ponte, é que, destaca Jecupé, um pajé Yanomami “sonhou que a Terra tinha buracos no céu, produzidos pela fumaça da civilização, e que por causa desses buracos o céu poderia desabar”. Todavia, prossegue, “a civilização não quis ouvir o pajé, mas tempos depois a própria ciência civilizada chamou esses buracos de ‘rompimento da camada de ozônio da Terra’ e, até hoje, nós nos preocupamos em adquirir meios de recompor tal camada, que provoca desarmonia e caos no mundo”(p. 82). E conclui que:

A mentalidade usurpadora desta terra já fez mais de quinhentos anos, e os povos indígenas continuam o sonho sagrado e dançam e cantam para dissolver esse espírito mau" (JECUPÉ, 2020, p. 82).

O mesmo fenômeno, portanto, que é compreendido pelos não indígenas por meio da ciência, é apreendido pelos indígenas pelo sonho, sendo pretensioso imaginar que aquela forma de entendimento é ressaltante frente a esta outra e que se pode (ou se deva) desconsiderar o entendimento indígena na formulação das escolhas sociais e políticas, sobretudo as que impactam os povos indígenas. Como alerta Ailton Krenak:

A maioria das pessoas pensa que só se vive em terra firme e não imagina que tem uma parte da humanidade que encontra nas águas a completude da sua existência, de sua cultura, de sua economia e experiência de pertencer. (...)

Vivem na e da água, essa potência de vida que vem sendo plasmada pela presença barulhenta dos humanos urbanos, que sempre querem mais e, se preciso for, constroem Belo Monte, Tucuruí, fazem barragens em tudo quanto é bacia para satisfazer a sede infinita de suas cidades, casa dos que já não sabem viver nas águas e nas florestas (KRENAK; CARELLI, 2022, p. 10).

Dos breves apontamentos a respeito da cosmovisão indígena, parece evidenciado que nesse modo de conceber o “ser humano em uma teia complexa de relações com a natureza e com os seres, naturais e espirituais, formando e integrando na vida como um todo”, a visão de mundo indígena “não se confunde e nem pode ser engolida pela lógica mercadológica e utilitarista na qual a sociedade ocidental está inserida” (ARARIPE, 2020).

E apesar da enorme riqueza da cosmovisão indígena e da notória absorção de sua existência pelos ditames constitucionais, é incomum localizar em documentos decisórios de licenciamento consideração a esses aspectos. No entanto, sem eles não é possível a apreciação dos distintos valores constitucionais em sopesamento.

É necessário normalizar a apreensão desses termos e a citação e consideração a eles, por se tratar de elementos decisórios legítimos, embora diversos dos hegemônicos. E o sistema jurídico, ainda fortemente estabelecido sob bases ontológicas clássicas, tem se mostrado incapaz de promover a efetiva inclusão dos povos indígenas nas instâncias decisórias, mesmo no que respeita a deliberações que lhes atingirão direta e frontalmente. Mas o que se está verdadeiramente construindo em termos de desenvolvimento sob esse modelo de atuar?

Observe-se a atuação da Vale junto ao povo Krenak. Neste trabalho se destacou que, no bojo de um processo de licenciamento ambiental corretivo da EFVM, foi determinado à Vale a elaboração do Estudo do Componente Indígena – ECI para as terras das comunidades afetadas pela ferrovia, entre elas a TI Krenak. Não obstante, passaram-se 10 anos sem a formulação do documento, ante o pleito – não atendido – dos Krenak de que fossem incluídas as terras de Sete Salões como parte do território em estudo. A Vale, sem compreender que a posição do povo Krenak representava a exteriorização de sua espiritualidade, procurou a Funai, por inúmeras ocasiões, para afirmar que a região dos Sete Salões se tratava de área não contemplada no empreendimento e pleiteando, em adição, que, em caso de eventual ampliação da TI Krenak, fossem excluídos os limites da faixa de domínio da EFVM da terra indígena.

Ademais, mesmo em face de impactos danosos à terra indígena Krenak pela atuação da transnacional (a exemplo do que se deu com a construção da hidrelétrica de Aimorés e do desastre na barragem do Fundão), a Vale só conversou com o povo Krenak após a paralisação da estrada de ferro pelos indígenas.

E mesmo ciente a Vale de que o desastre em questão modificou completamente, sob os aspectos econômico, social, espiritual e sanitário, a vida dos Krenak, os indígenas seguiram sem amparo de ações estruturantes ou compensatórias em suas terras, sobretudo em função das intensas celeumas que se estabeleceram entre a Vale e os Krenak por força do sentimento dos indígenas de desrespeito à sua cultura pelos prepostos da Fundação Renova no ambiente da TI Krenak e pela ausência da contratação de assessoria técnica ao povo, ante os questionamentos da Vale acerca da instituição selecionada pelos indígenas.

E diante do sentimento do povo indígena de que o rio Watu estaria morto, a Vale não compreendeu o pleito dos indígenas de ressacralizar o seu território a partir do processo demarcatório da área dos Sete Salões, insistindo, permanentemente, na ausência de relação entre a reparação e o reconhecimento dessa área como indígena.

Pelos múltiplos impactos que se pôde constatar através do estudo de caso do povo Krenak frente ao aproveitamento econômico realizado pela empresa transnacional Vale, é preciso repensar o modelo unificante, como em um redesenho de novas possibilidades dentro de uma mesma – e tão pouco respeitada – moldura jurídica. Esse redesenho é o que Ailton Krenak nomina de “o despertar dos brasileiros” ao explicar o processo de resistência e continuidade do povo Krenak:

O sonho continua. O exílio não acabou para muitos Krenak! Mas os filhos dispersos estão se juntando sobre a terra Mãe, às margens sagradas do Watu. Queremos sonhar livremente, sem cercas, sem solitárias, sem policiais, descer e subir de bote pelo Watu, recolhendo os peixes das armadilhas, sem medo de tocaias. Suas águas um dia estarão

limpas, porque os brasileiros também despertarão para proteger nossa fonte comum de vida! Hoje, os peixes se reproduzem. E sobre nossas cabeças, o sol, a lua e as estrelas continuam fazendo seu caminho, dia e noite, sempre! As crianças e adultos procuram reaprender nossa linguagem e religião. E todos aqueles que morreram nesse tempo de agonia e luta, sonham também descansar em paz. Um dia, contaremos para nossos parentes, para os brasileiros, para outros povos, porque lutamos tanto para realizar este sonho! Muitos brasileiros nos procurarão para saber onde está nossa força. E nós lhe explicaremos: Nós somos como o capinzinho que amarelou de tanto ficar debaixo da pedra e agora se levanta. A vida não acabou no passado de sofrimento. Vamos ter força no futuro, porque lutamos, não nos entregamos, geração por geração (KRENAK et al., 1997, p. 45).

Não é porque as relações baseadas na lógica não indígena têm sido a proeminente que seja ela a que proporciona melhores condições para a permanência da vida (desta e das próximas gerações); e se relações de poder tem sustentado compreensão diversa é porque se distanciaram da diversidade orientada pelo texto constitucional, que recomenda, sobretudo quanto à possibilidade de aproveitamento econômico em terras indígenas, que se observe a excepcionalidade da exploração, a preservação material e imaterial da riqueza dos povos e a consulta e a consideração de seu modo de ser e existir.

Direito à realização de estudo do componente indígena; consulta livre, prévia e informada à população, assistência técnica, apreciação no processo decisório dos elementos postos pela comunidade, responsabilização das empresas transnacionais pelos próprios atos e pelos atos das empresas e consórcios de que participe, participação indígena nos resultados da lavra, direito a compensação, reparação e indenização e direito a não ver reduzida sua condição de vida são todos direitos indígenas que decorrem dos princípios extraídos do texto constitucional (art. 231, §3º) e que compõem o regramento protetivo da exploração comercial sobre terras indígenas.

Não se nega ser legítima, sob as bases do ordenamento jurídico nacional, a obtenção de lucro e o aproveitamento econômico nos termos da legislação pátria, mas, se de um lado as empresas transnacionais podem auferir o resultado de suas explorações, de outro há limites que precisam ser observados, para que seu ganho não represente perdas às comunidades indígenas e para que seu enriquecimento não se transmute, no mesmo passo e medida, em empobrecimento dos povos originários.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, questionamentos foram levantados a respeito do aproveitamento econômico em terras indígenas, a que se buscou responder a partir de elementos fáticos (retratados em documentos) e jurídicos (identificados na posição de estudiosos no tema). Dentre tantos questionamentos que o tema suscita, elegeu-se a pauta central: que direitos – expressos e implícitos – emergem da relação entre empresas transnacionais e os povos originários, quando seu aproveitamento econômico se perfaz sobre terras indígenas ou com impacto sobre elas? E, no mesmo passo, quais os deveres que emergem àqueles conglomerados, para que sua atuação não desborde dos limites constitucionais e internacionais admitidos a essa espécie de exploração?

Para responder a tais questionamentos, buscou-se o apoio da técnica indutiva de pesquisa, para identificar quais as mais recorrentes violações aos interesses dos povos indígenas no aspecto atinente à exploração comercial de suas terras ou de seus entornos. Adotando como referência o contexto de existência do povo Krenak, identificou-se que, à semelhança do que ocorre com muitos outros povos indígenas, os Krenak experimentaram (e experimentam) conflitos de ordem territorial, com grandes projetos lhes atingindo:

- (i) a própria territorialidade (como se deu com a construção da Ferrovia Vitória-Minas, que apartou e segue apartando os Krenak do acesso a território sagrado do povo, representado nos Sete Salões);
- (ii) conflitos com feição distributiva (a exemplo da construção da UHE de Aimorés, que reduziu o acesso da população aos recursos do rio Watu (Rio Doce na linguagem circundante), com prejuízo direto à atividade pesqueira de subsistência/comercial do povo); e
- (iii) conflitos de feição espaciais, em que os danos e/ou impactos transbordaram os limites entre os territórios dos diversos grupos sociais (sendo exemplo o conflito surgido com a Vale, a partir da “morte do Watu”, com o desastre de Mariana, que atingiu austeramente a essência do modo de ser e de existir dos Krenak.).

Observou-se, assim, que os Krenak são a representação de comunidade sujeita a um modelo de acontecimentos que tem se repetido ao longo do tempo e do espaço brasileiro para os povos originários: são vítimas de expropriação de suas terras para ceder à força dos interesses comerciais sobre elas, ao tempo em que convivem com a exposição constante a catástrofes provocadas por tais empreendimentos. Essas violações se constituem, sobretudo, na relação

com empresas transnacionais, dada a magnitude dos empreendimentos que conduzem e à complexidade da exploração que o texto constitucional prevê – ainda que a título de exceção e como mera possibilidade dependente de regulação legislativa –, em terras indígenas ou arredores.

Considerada a renitência do conflito, buscou-se compreender qual a solução constitucional para a questão. Partindo-se do pressuposto de que a superação dessa espécie de conflito somente é possível se reavivado o equacionamento dos distintos valores pelo Poder Constituinte Originário no exame do tema e rememorado o compromisso assumido pelos entes e seus respectivos Poderes com a promulgação da Constituição Federal vigente, buscou-se a intelecção dos dispositivos constitucionais atinentes ao tema, sob sua perspectiva histórica. Identificou-se, como parâmetros maiores do Constituinte Originário:

- (i) Sob intenso movimento dos povos e sociedade civil, apresentou-se categórico o direito à demarcação das terras indígenas, como pressuposto do exercício de todos os demais direitos que restaram consagrados no capítulo atinente aos indígenas, inclusive o de aproveitamento econômico das terras;
- (ii) A exploração econômica em terras indígenas, para se efetivar, depende de lei, que observará, em sendo editada (porque não se trata de dever, mas mera possibilidade), critérios previamente traçados no texto constitucional, quais sejam: oitiva dos povos, autorização do Congresso Nacional e direito à participação nos resultados da lavra; e
- (iii) as condicionantes já estabelecidas para a exploração em terras indígenas resultaram da opção constitucional de sopesar, no próprio capítulo atinente aos direitos indígenas, os aspectos de ordem econômica, indicando requisitos protetivos ao modo de vida das populações originárias, das quais não pode fugir o legislador ou o gestor nas medidas que lhes competirem, assim como não podem delas se furtar os empreendedores.

Observou-se, ademais, que essa construção que promoveu o Constituinte, voltada à harmonização de tão distintos valores, se sustenta sob linha tênue, que precisa ser objeto de monitoramento constante quanto à manutenção do equilíbrio de forças, a fim de que não se incorra na prevalência de um interesse sem consideração ao outro, ou seja, sem o crivo da ponderação. Destacou-se que esse quadro de desequilíbrio ponderativo tem sido a tônica na aplicação dos comandos constitucionais relativos ao aproveitamento econômico sobre terras indígenas, com costumeira sobreposição dos interesses comerciais envolvidos, em

compreensão míope do que seja desenvolvimento nacional, que não considera todas as facetas que o texto Maior atribui a este objetivo da República.

Longe de pretender reduzir o alcance da expressão desenvolvimento nacional (dado que a polissemia é parte de qualquer conceito), o que nesse estudo se pretendeu demonstrar foi que, sob mesma nomenclatura, existem, no texto constitucional, diversas perspectivas a se apreciar para então conceber o desenvolvimento nacional. E a perspectiva indígena é uma delas, a qual é indispensável norte para a exploração que se perfaça em seus territórios ou arredores, podendo ser ainda um instrumento inspiracional ao desenvolvimento do país, para além das terras dos povos originários.

Concluiu-se, assim, que das previsões constitucionais garantidoras dos direitos indígenas se extraem os seguintes princípios: (i) excepcionalidade da exploração; (ii) a preservação material e imaterial da riqueza dos povos e (iii) o pensamento indígena como elemento decisório. Desses princípios, a seu turno, se extraem deveres das transnacionais frente aos povos indígenas, quais sejam:

1) Como decorrência do princípio da excepcionalidade da exploração econômica em terras indígenas, concluiu-se que:

(i) inexistente qualquer direito subjetivo do empreendedor à exploração em terras indígenas, pelo que não há dever legal de normatização da exploração econômica em tais terras, sendo mera opção legislativa;

(ii) na ausência de legislação, a proibição à exploração comercial nas terras indígenas não se vincula apenas às terras homologadas, devendo alcançar toda evidente ocupação indígena sobre um dado território; e

(iii) nos processos de licenciamento ambiental com impacto no ecossistema das terras indígenas, é obrigatória a realização de estudo do componente indígena, qualquer que seja a distância do empreendimento, pois a norma infralegal não pode condicionar a previsão constitucional. O processo de licenciamento, ademais, deve guardar análise específica, a que se nomina Componente do Estudo Indígena, por ter apreciações próprias, que devem tomar por consideração de impactos a cosmovisão indígena.

2) Em consequência do princípio da preservação da existência dos povos indígenas tem-se os deveres às transnacionais de:

(i) participar aos indígenas nos resultados da lavra (em caso de legislação autorizativa da exploração em terras indígenas);

- (ii) assegurar que seu proveito econômico não representará o empobrecimento do povo indígena, seja no contexto material ou imaterial (a partir da percepção do próprio povo acerca do que constitui a sua riqueza); e
- (iii) em todo caso, compensação, reparação e/ou indenização sempre que a atividade econômica impactar sobre as terras dos povos originários, sendo dever da empresa transnacional arcar com os respectivos pagamentos.

3) Por fim, como efeito do princípio da consideração ao pensamento indígena como elemento decisório, é dever das transnacionais:

- (i) Submeter seu empreendimento, nos termos das normas regulamentadoras, à oitiva dos povos indígenas em seu sentido qualificado (sempre, portanto, como consulta, nos termos da Convenção nº 169) a cada vez que seu empreendimento puder impactar nas terras dos povos originários;
- (ii) Zelar para que a consulta que for dirigida aos povos o seja com base na boa-fé, o que significa, colaborar, quando a tanto chamada, com a viabilização financeira da consulta, sem interferência, de qualquer modo, no procedimento ou na conclusão a ser adotada pelos povos, que têm o direito de decidir livremente sobre a consulta que lhes é formulada;
- (iii) Respeitar o modo de vida das comunidades tradicionais, nas relações com estes firmadas e colaborar, com a livre informação dos povos, assegurando-lhe assessoria técnica independente, que esclareça o impacto da atividade exploratória e as possibilidades de desastre na sua realização. O mesmo direito deve ser assegurado na ocorrência de desastre, a fim de que o povo possa dimensionar corretamente o impacto causado em seu território e em seu modo de vida. Uma vez que se trata de assessoria independente, não cabe à transnacional definir os critérios de sua escolha, cabendo ao povo consultado, com apoio – se assim desejar – do órgão indigenista, decidir qual a assessoria técnica a ser contratada.

Todos esses deveres devem ser implementados com atenção à cosmovisão indígena, sem o que nem os direitos serão preservados, nem tampouco o intuito exploratório será atendido, pois não raro será objeto de paralisação e de recorrentes conflitos em âmbito judicial e administrativo.

Os deveres apresentados nesse estudo, identificados a partir das balizas constitucionais, compõem rol mínimo a ser cumprido na atuação das empresas transnacionais em terras

indígenas. Por evidente, todavia, não se trata de lista estática, ao contrário, deve seguir a evolução dos direitos humanos e a garantia de enfrentamento das novas experiências que possam advir do relacionamento entre transnacionais e povos indígenas.

Conclui-se, desse modo, que o art. 231, §3º, da CF/88, em que pese não ter sido objeto de regulamentação – com possibilidade, inclusive de nunca vir a sê-lo – é orientado por princípios que constituem o regramento da exploração econômica em terras indígenas (ou com impactos sobre elas), sendo desses princípios que se evidencia o rol mínimo de deveres das transnacionais frente aos povos originários.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alessandra Vanessa. **Terras indígenas e desenvolvimento empresarial: coexistência ou antagonismo?** Uma análise sob o parâmetro constitucional do desenvolvimento nacional (Art. 3º, II, DA CF/88). VI Encontro Virtual do CONPEDI. Florianópolis; CONPEDI, 2023.
- AMADO, Luiz Henrique Eloy. Autoritarismo e resistência indígena no Brasil. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 13, n. 4, 2019. DOI: 10.29397/reciis.v13i4.1939. Disponível em: https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/r_eeciis/article/view/1939. Acesso em: 2 dez. 2023.
- AMADO, Luiz Henrique Eloy. **Terra Indígena e legislação indigenista no Brasil**. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/cadec/article/view/3411/2668>. Acesso em: 08 de julho de 2021.
- ARARIPE, Thaynara Andressa Frota. **Quem deu esse nó não soube dar: a demarcação territorial do povo indígena Tapeba no Ceará e as interpretações de direitos no judiciário brasileiro**. 2020. 106 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.
- AZOLA, Fabiano André Atenas. **A Guerra dita Justa que nunca acabou: uma contra-história Krenak (Versão corrigida)**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento de Antropologia. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. São Paulo, 2021.
- BANIWA, Gersem dos Santos Luciano. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Coleção educação para todos. Brasília: MEC/Unesco, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. A atuação empresarial transnacional: conceito, formas de atuação, efeitos e perspectivas para a regulamentação. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito de Recife**, Recife, v. 87, n. 2, p. 49-71, jul./dez. 2015.
- BECHARA, Erika. **Princípio do poluidor pagador**. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/334/edicao-1/principio-do-poluidor-pagador>. Acesso em: 15 março 2024.
- BENTIVOGLIO, Julio. **História dos povos indígenas no Espírito Santo**. Volume 4: os Krenak. Vitória: Editora Milfontes, 2019.
- BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição e Política: uma relação difícil**. Lua Nova [internet] 2004. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000100002>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **O ainda indispensável direito econômico**. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita et al. (Org.). Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BBC NEWS BRASIL. **Ação na Inglaterra pede R\$ 230 bi em indenizações para 700 mil vítimas do desastre de Mariana**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cndr11z684ro>. Acesso em: 30 março 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 de julho de 2021.

BRASIL. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Caso do povo Indígena Xucuru e seus Membros Vs. Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 31 março 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Dados sobre população indígena - Pedido 4680000029320184820/02/2018 - Acesso Parcialmente Concedido**. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1510887>. Acesso em: 18 junho 2023.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Ano 1. Suplemento ao nº 87, quinta-feira, 2 de julho de 1987. Brasília-DF. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=145>. Acesso em: 12 junho 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: Art. 231**. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36880>. Acesso em: 20 outubro 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/pagina/dorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em: 10 março 2024.

BRASILDEFATO. **Ailton Krenak: A mineração não tem dignidade, se pudesse continuaria escravizando**. <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/06/ailton-krenak-a-mineracao-nao-tem-dignidade-se-pudesse-continuaria-escravizando>. Acesso em: 19 novembro 2023.

BRETAS VILARINO, Maria Terezinha; GENOVEZ, Patrícia Falco. **Caminhos da luta pela terra no Vale do Rio Doce: conflitos e estratégias**. Governador Valadares: Ed. Univale, 2019.

REIS, Rogério Costa dos. **Os botocudos no Vale do Rio Doce: O estado da violência e a luta pela terra**. In: BRETAS VILARINO, Maria Terezinha; GENOVEZ, Patrícia Falco. **Caminhos da luta pela terra no Vale do Rio Doce: conflitos e estratégias**. Governador Valadares: Ed. Univale, 2019.

CEZNE, Eric. **Forjando laços transnacionais a partir de baixo: Desafiando a gigante mineradora brasileira Vale SA através do Atlântico Sul**. Editora: Elsevier, 2019.

CNJ. **Justiça em números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 30 março 2023.

COMISSÃO DA VERDADE DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA. **Relatório II: a face civil da ditadura: o protagonismo das elites e sua dominação**

socioeconômica. Uberlândia: EDUFU: Comissão Nacional da Verdade, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/29667/2/ComissaoVerdadeTriangulo.pdf>. Acesso em: 15 outubro 2023.

COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO. **Observatório dos conflitos da mineração no Brasil**. Disponível em: <http://conflitosdamineracao.org/#:~:text=O%20Observat%C3%B3rio%20dos%20Conflitos%20da,os%20setores%20associados%20a%20ela>. Acesso em: 05 abril 2024.

BANIWA, Gersem. **Autonomia Indígena no Brasil: Desafios e Possibilidades**. In: CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT E OS ESTADOS NACIONAIS. DUPRAT, Débora (org.), 2015. Brasília, ESMPU, 2015.

COOK-LYNN, E. **The Radical Conscience in Native American Studies Wicazo Sa Review** 7, n. 2, p. 9-13, 1991.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – IDH. **Kichwa de Sarayaku vs. Equador**, 2012. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, par. 186-187. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 10 marco 2024.

CUMPLICIDADE NA DESTRUIÇÃO IV. **Como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia**. 2022. Disponível em: <https://cumplidadedestruicao.org/assets/files/2022-Cumplidade-na-destruicao-IV.pdf>. Acesso em: 10 fevereiro 2024.

CUNHA; Manuela Carneiro da; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; ADAMS, Cristina. **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico]: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças** / Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, organizadoras; [Ana Gabriela Morim de Lima, Joana Cabral de Oliveira e Karen Shiratori, coordenadoras da seção 8]. São Paulo: SBPC, 2021.

CUSICANQUI, S. R. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

CUMPLICIDADE NA DESTRUIÇÃO IV. **Dossiê: Ouro de Sangue: como mineradoras e investidores internacionais contribuem para a violação dos direitos indígenas e ameaçam o futuro da Amazônia**. 2022. Disponível em: <http://www.cumplidadedestruicao.org>. Acesso em: 15 março 2024.

DAVIS, S. H. **Vítimas do Milagre, o desenvolvimento e os índios no Brasil**. São Paulo: Zahar Editores, 1978.

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Situação dos povos indígenas no mundo direitos a terras, territórios e recursos**. Março de 2021. Disponível em: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210054881>. Acesso em: 28 outubro 2023.

DEPUY, Jean-Pierre. **Ainda há catástrofes naturais?** *Análise Social*. Vol. XLI, n 181, 4 trim., 2006, p. 1192-1193. In: CARVALHO, Délton Winter; LIBERA, Fernanda Dalla. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

DOSSIÊ DOS IMPACTOS E VIOLAÇÕES DA VALE NO MUNDO. **Organizações Integrantes do I Encontro Internacional dos atingidos pela Vale**. Rio de Janeiro, abril de 2010. Disponível em: https://atingidosvale.com/wp-content/uploads/2010/04/dossie_-versaoweb.pdf Acesso em: 03 abril 2024.

DUPRAT, Débora. **Convenção nº 169 da OIT e os Estados Nacionais**, 2015. Brasília, ESMPU, 2015.

ESPINDOLA, Haruf Salmen. Extermínio e Servidão. **Revista do Arquivo Público Mineiro**. http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/rapm_pdf/2011D03.pdf . Acesso em: 08 outubro 2023.

FARIA, Bruno Augusto. **Pra frente Brasil:** desarticulação do modo de vida das populações indígenas e a era do progresso brasileiro. Universidade de São Paulo Escola de Comunicações e Artes Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação. São Paulo, 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003.

FIOROTT, Thiago Henrique. **O mar de lamas do desenvolvimento:** Impactos dos resíduos do Desastre da Samarco/Vale/BHP sobre a saúde do povo Krenak. 13º Fórum Internacional de Resíduos Sólidos. 1 a 3 de junho de 2022. São Paulo. Disponível em: <https://www.Institutoventuri.org/ojs/index.php/FIRS/article/download/250/182>. Acesso em: 19 novembro 2023.

FREITAS, Marina Mônica de. **A vitória a minas e os índios dos sertões do leste**. Anais do Encontro Internacional e XVIII Encontro de História da Anpuh-Rio e Parcerias. Disponível em: http://www.1529367169_ARQUIVO_MarinaMFreitas_AVitoriaaMinas.pdf(anpuh.org. Acesso em: 13 novembro 2023.

FREITAS, Marina Mônica de. **Indígenas e ferrovias na belle époque brasileira:** a Noroeste do Brasil, a ferrovia de Itajaí e a vitória-minas. ANPUH-Brasil. 30 Simpósio Nacional de História. Recife, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1563988472_ARQUIVO_Indigenaseferroviasnabellepoque%28MarinaMFreitas%29.pdf. Acesso em: 15 novembro 2023.

G1. Disponível em: <https://redeglobo.globo.com/rpc/start-da-felicidade/noticia/nutricionista-indigena-diz-o-que-e-a-riqueza-para-os-povos-originaarios.ghtml>. Acesso em: 30 novembro 2023.

GRABNER, Maria Luiza. **Direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 14. n. 45, p. 11-65. jul./dez. 2015.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V. I. Tradução de Flávio Beno Seibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INFORME CADASTRAL. Disponível em: <https://www.informecadastral.com.br/cnpj/vale-sa-33592510000154>. Acesso em: 20 outubro 2023.

ISA. TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. **Índios Krenak e Vale do Rio Doce negociam compensações por construção de hidrelétrica**. 2005. Disponível em: <http://www.terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/17450>. Acesso em: 18 novembro 2023.

ISA. TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. **Projeto da Hidrelétrica de Aimorés prevê aplicação de R\$ 13 milhões em animais e infraestrutura**. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/84954>. Acesso em: 20 novembro 2023.

JECUPE, Kaká Werá. **A terra dos mil povos: história indígena brasileira contada por um índio**. São Paulo: Peirópolis, 2020.

KOIFMAN, Sergio. Geração e transmissão da energia elétrica: impacto sobre os povos indígenas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 413-423, mar.-abr. 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2001000200016>. Acesso em: 4 junho 2023.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce; PERRONE-MOISÉS, Beatriz. **A queda do céu: Palavras de um xamã yanomami**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton; CARELLI, Rita. **Futuro ancestral**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2022.

KRENAK, M. et al. **Conne Pãnda Ríthioc Krenak: Coisa tudo na língua krenak**. Brasília: MEC/UNESCO/SEEMG, 1997.

LE BILLON, Philippe. **The political ecology of war: natural resources and armed conflicts**. Em: *Political Geograph* nº 20, 2001.

LIMA, Antônio Sebastião de. A proteção Jurídica das Comunidades Indígenas do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. v.24, n.93 (jan./mar.1987). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181995>. Acesso em: 6 maio 2023.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Estatuto do índio – Lei nº 6.001/1973**. Rio de Janeiro: Editora Jus Podivm, 2011.

LIMA, Liana Amin Silva. **Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI)**. In: FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (orgs.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. 233p. (Coleção Educação Para Todos. Série Vias dos Saberes n. 1).

LUNELLI, Isabella Cristina; DA SILVA, Liana Amin Lima. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a captura pelas empresas do dever estatal de consultar os povos e comunidades tradicionais diante dos procedimentos de licenciamento ambiental. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol.14, n.01, 2023, p. 536-566.

MAGALHÃES, Basílio. **Expansão geográfica do Brasil Colonial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Epasa, 1944.

MANSUR, Rafaela (G1 MINAS). **Tragédia em Brumadinho: Vale se compromete a adquirir área para realocação de indígenas atingidos**. Realocação provisória dos indígenas foi determinada pela Justiça em fevereiro de 2022, após fortes chuvas atingirem a aldeia, em São Joaquim de Bicas, em janeiro do mesmo ano. Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/07/27/tragedia-em-brumadinho-vale-se-compromete-a-adquirir-area-para-realocacao-de-indigenas-atingidos.ghtml>. Acesso em: 20 fevereiro 2024.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **ABC - Jan 2008 Versão Internet**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais>. Acesso em: 20 abril 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – MPE. et al. **Luta pela demarcação do território indígena Krenak**. Observatórios dos Conflitos Ambientais. 2013. Disponível em: <https://www.conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=184>. Acesso em: 20 novembro 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **O desastre**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 25 novembro 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Recurso Extraordinário 1.312.132**. RIO GRANDE DO SUL. Min. Carmen Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345986215&ext=.pdf>. Acesso em: 25 março 2024.

MORAES, Julia Thais de Assis; DETTMER, Sílvia Araújo. **Breve análise sobre as relações de trabalho indígena em mato grosso do Sul sob a perspectiva do pacto comunitário dos direitos sociais**. Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região. Disponível em: https://www.juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/145952/2017_moraes_julia_breve_analise.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 junho 2023.

MORENO, E.S. et al. **Licenciamento ambiental de grandes empreendimentos: quais os limites para avaliação de impactos diretos e indiretos em saúde?** Estudo de caso da Terra Indígena Wajãpi, Amapá. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981.81222018000300003>. Acesso em: 4 junho 2023.

MUNDURUKU, D. (2018). **Entrevista concedida ao documentário: Muita terra para pouco índio**. In Villela, B. & Lobato, S. Amazon Picture, 2018.

MUNDURUKU, D. **Entrevista concedida ao documentário Muita terra para pouco índio**. VILLELA, Bruno e LOBATO, Sergio. Amazon Picture, 2018.

NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. A consulta aos povos indígenas e o equilíbrio do poder simbólico entre as perspectivas envolvidas a consulta aos povos indígenas e o equilíbrio do poder simbólico entre as perspectivas envolvidas. v. 13 n. 3 (2022): **Revista Direito e Práxis**, 2022.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. **Consulta Prévia Livre e Informada**. Disponível em: direitosocioambiental.org. Acesso em: 30 março 2024.

OLIVEIRA FILHO, Christiano Simões de; REIS, Juliana Bergamini; BARBOSA, Flávio Constantino. **Empresas transnacionais e o Estado brasileiro: uma análise da relação entre o investimento direto externo e transformação da estrutura produtiva**. Fronteira. Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 7 - 28, 2º sem. 2021.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos**: implementando a estrutura das Nações Unidas “proteger, respeitar e remediar”. UN Doc. A/HRC/17/31, 21 mar. 2011a. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-1731_AEV.pdf . Acesso em: 10 junho 2023.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proteger, respeitar e remediar**: uma estrutura para empresas e direitos humanos. Resolução 2003/16, de 13 de agosto de 2008, UM doc. E/CN.4/Sub2/2003/12/Rev2. Disponível em: <http://www.undocs.org/A/HRC/8/5>. Acesso em: 04 junho 2023.

PASCOAL, Walison Vasconcelos. **Relatório de pesquisa**: os Krenak, o rio doce e o desastre-crime causado pela samarco. Universidade Federal de Minas Gerais Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Departamento de Antropologia e Arqueologia Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. Brasília, julho de 2018.

PERUZZO, Pedro Pulzatto. **Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/24631>. Acesso em: 3 dezembro 2023.

PONTES JR., Felipe; OLIVEIRA, Rodrigo. **Audiência Pública, oitiva constitucional e consulta prévia**: limites e aproximações. In: CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT E OS ESTADOS NACIONAIS organizadora Débora Duprat, 2015. Brasília, ESMPU, 2015.

PREBISCH, R. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. Boletín econômico de américa latina. Santiago do Chile, v. 6, n. 1, março de 1961.

RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, de 1 de julho de 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/yanomami_se_01.pdf. Acesso em: 31 março 2023.

REVISTA VISÃO. **BR_SPAPESP_HEMAPESP_S002_B001472_D000056**. Visão [Revista], v. 39, n. 6. São Paulo-SP, 27 set. 1971.

RIBEIRO, Darcy. **O Problema Indígena**. In: Os índios e a civilização: a interação das populações indígenas no Brasil Moderno. São Paulo: Global, 2017.

ROCHA, Gabriela de Freitas Figueiredo. A construção da cidadania indígena no Brasil e suas contribuições à Teoria Crítica Racial. **Revista Direitos e Praxis**, v. 12, n. 2 (2021) (2021). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/59762>. Acesso em: 7 maio 2023.

RONDON, Cândido Mariano da Silva. **1916 Conferências realizadas nos dias 5, 7 e 9 de outubro de 1915 pelo coronel no teatro Phoenix do Rio de Janeiro sobre trabalhos da Expedição Roosevelt e da Comissão Telegraphica**. Publicação da Comissão de Linhas Telegraphicas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas, nº 42, Rio de Janeiro.

SALLES, Eduardo Baldissera Carvalho. **Corporações transnacionais: novos atores e novos poderes**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

SILVA, Antônio Delgado da. **Collecção da Legislação Portuguesa – desde a última Compilação das Ordenações – Legislação de 1750 a 1762**. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830, pp.369-376. Disponível em: <https://nacaomestica.org/blog4/wp-content/uploads/2017/02/Lei-de-6-de-junho-de-1755.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

SILVA, Daniela Araújo da. **Diáspora Borum: índios Krenak no Estado de São Paulo (1937 – 2008)**. 2009. 191 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, 2009.

SILVA, Elisangela Cardoso de Araújo (2018). **Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira**. Serviço Social & Sociedade, (133), 480-500. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.155>. Acesso em: 3 junho 2023.

SILVA, Liana Amin. et al. **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. São Paulo: ISA - Instituto Socioambiental: Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023.

SIMPÓSIO À WÚRE 2019. **Palestra do Diretor do Escritório da OIT no Brasil sobre a Convenção 169**. (Youtube). Disponível em: <https://youtu.be/yTExoAz51a4>. Acesso em: 15 novembro 2023.

SOARES, G. C. **Os Borun do Watu: os índios do Rio Doce**. Contagem: CEDEFES, 1992.

SOUSA, Maria; VARÃO, Lorena. **Mineração em terras indígenas: a racionalidade econômica como razão do estado brasileiro** (researchgate.net. (2020). **Aineração em terras indígenas: a racionalidade econômica como razão do estado brasileiro**. **Revista Direito em Debate**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346882118_mineracao_em_terras_indigenas_a_racionalidade_economica_como_razao_do_estado_brasileiro. Acesso em: 20 março 2024.

TAC-Gov. Disponível em: http://www.2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf. Acesso em: 10 fevereiro 2024.

UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs**. New York, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/State-of-Worlds-Indigenous-Peoples-Vol-V-Final.pdf>. Acesso em: 21 junho 2023.

UOL. Folha de São Paulo. **Vale jogou mais lama em barragem do que havia declarado, aponta laudo**. Folha de São Paulo, 4 dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/12/1715301-vale-jogou-mais-lama-em-barragem-do-que-havia-declarado-aponta-laudo.shtml>. Acesso em: 13 out. 2023.

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. **Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas**. Cadernos PROLAM/USP. ano 8. vol. 1. 2008.

VALE. **Povos indígenas e comunidades tradicionais**. Disponível em: <https://www.vale.com/pt/esg/povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 28 fevereiro 2024.

VALE. **Vale atualiza posicionamento sobre relatório da Articulação dos Povos Indígenas (Apib) e Amazon Watch.** Disponível em: <https://saladeimprensa.vale.com/pt/w/vale-updates-statement-on-articulation-of-the-indigenous-peoples-apib-and-amazon-watch-report>. Acesso em: 20 novembro 2023.

VALENTE, Rubens. **Os fuzis e as flechas: história de sangue e resistência indígena na ditadura.** São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VASCONCELOS PASCOAL, W.; ZHOURI, A. Os Krenak e o desastre da mineração no Rio Doce. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 360–394, 2021. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/28271>. Acesso em: 23 set. 2023.

WILKINS, Mira. **European and north american multinationals. 1870-1914: comparisons and contrasts.** In: JONES, Geoffrey (Org.). *Transnational corporations: a historical perspective.* London: Routledge, 1992.

YAMADA, Erika M. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais indígenas.** James Anaya em missão ao Brasil de 18 a 25 de agosto de 2008. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/Anaya_Brasil_anexo.pdf. Acesso em: 9 abril 2023.

YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de. (Orgs). **A Convenção 169 da OIT e o Direito à consulta livre, prévia e informada.** Brasília: Funai/GIZ. 2013.

ZIMMERMANN, Taciano Scheidt. Resignificações do conceito de “nacionalismo” entre a origem e a decadência da convenção nº 107 DA OIT. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 155-189, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1753> Acesso em: 12 junho 2023.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

ATA DE DEFESA DE TESE

Aos dezesseis dias do mês de maio de dois mil e vinte e quatro, às quatorze horas na Universidade Nove de Julho, reuniu-se em sessão pública a Comissão Julgadora de Tese de Doutorado de **ALESSANDRA VANESSA ALVES**, tese intitulada, **A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS NA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS**, orientação da Professor Doutor Alexandre Reis Siqueira Freire. Integraram a Comissão avaliadora os Professores Doutores: Alexandre Reis Siqueira Freire, Walter Godoy dos Santos Junior, Gilberto Bercovici, Heloísa Fernandes Câmara e Luis Henrique Eloy Amado. A Banca examinadora, tendo decidido aceitar a tese, passou à arguição pública do candidato e, encerrado os trabalhos, os examinadores deram parecer final sobre a tese.

	<u>Parecer</u>	<u>Assinatura</u>
Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire - PRESIDENTE	Aprovado	
Prof. Dr. Walter Godoy dos Santos Junior - UNINOVE	Aprovada	
Prof. Dr. Gilberto Bercovici - UNINOVE	APROVADA	
Profa. Dra. Heloísa Fernandes Câmara - UFPR	Aprovada	
Prof. Dr. Luis Henrique Eloy Amado - PUC-RJ	Aprovada	

Em sessão pública, após exposição, o (a) candidato (a) foi arguido oralmente pelos membros da banca, tendo a banca chegado ao seguinte resultado:

- () Reprovação
 (X) Aprovação
 () Reformulação com uma nova banca
 () Reformulação sem nova banca.

O (a) candidato (a) deverá, no prazo máximo de 30 dias, a partir da data de hoje, acatar todas as sugestões e eventuais correções realizadas pelos Senhores Examinadores, depositando então 1 (um) exemplar de sua tese encadernada em capa dura vermelha, escrita dourada, juntamente com declaração de autorização para depósito expedida e devidamente assinada pelo seu orientador, com parecer atestando o acatamento de todas as sugestões e eventuais correções determinadas pela Banca Examinadora.

Observações:

A candidato foi considerada **aprovada**, no grau de Doutora em Direito, e para constar, eu, Alexandre Reis Siqueira Freire, orientador dessa tese, lavrei a presente ata que assino juntamente com os membros da Banca Examinadora.



Prof. Dr. Alexandre Reis Siqueira Freire
 Docente
 Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito