

MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

MINING ON INDIGENOUS LANDS

Márcia Dieguez Leuzinger*

Valmírio Alexandre Gadelha Júnior**

RESUMO: A partir das disposições presentes na Constituição Federal, na Convenção OIT nº 169/89, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, e na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da PET 3.388/RR, apontam-se os entraves que levam à ausência de regulamentação da mineração em terras indígenas. Em complementação, serão analisados projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que pretendem regulamentar a atividade. Ao final, com base na legislação que disciplina o assunto e no material pesquisado, apresentam-se sugestões para futuros projetos de lei que pretendam regulamentar o art. 231, § 3º, da Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Mineração. Terras indígenas. Convenção OIT 169/89. Sustentabilidade.

ABSTRACT: Based on the provisions of the Federal Constitution, the ILO Convention 169/89, incorporated into the Brazilian legal system through Decree 5,051, of April 19, 2004, and the decision handed down by the Supreme Federal Court in the judgment of PET 3.388 / RR, the obstacles that lead to the absence of mining regulations on indigenous lands are pointed out. In addition, draft laws in the National Congress that intend to regulate the activity will be analyzed. At the end, based on the legislation that disciplines the subject and the material researched, suggestions are made for future bills that intend to regulate art. 231, § 3, of the Constitution.

KEYWORDS: Mining. Indigenous lands. ILO Convention n. 169/89. Sustainability.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Da natureza vista como simples mercadoria à necessidade de sua proteção integral. 2 As disposições sobre mineração em terras indígenas no ordenamento jurídico brasileiro. 2.1 A Constituição de 1988. 2.2 A Convenção OIT nº 169/89. 2.3 As salvaguardas institucionais estabelecidas pelo STF no julgamento da PET 3388 – demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. 3 Projetos de lei com propostas de regulamentação da mineração em terras indígenas. 4 Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende, a partir de uma análise de como as sociedades vem lidando com a questão da preservação ambiental, esmiuçar o tratamento jurídico dado às atividades exploratórias de minérios em terras indígenas para, em seguida, verificar até que ponto as propostas de regulamentação do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, que tramitam no Congresso Nacional, encontram lastro jurídico para ingressar no ordenamento jurídico brasileiro e representam, ou não, uma forma de desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações.

* Pós-Doutora em Direito Ambiental pela University of New England, Austrália (2016). Doutora em Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental (2007) pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Direito e Estado (1999) pela Universidade de Brasília. Graduada em Direito (1987) também pela UnB. Atualmente é Procuradora do Estado do Paraná em Brasília e professora de Direito Ambiental e de Direito Administrativo da graduação e do Programa de Doutorado e Mestrado do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

** Mestrando do Mestrado Acadêmico em Direito do UniCEUB-DF. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo IDP-DF (2010) e em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera (2013). Graduated in Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2000). Advogado da União.

A exploração de minérios em terras indígenas é sempre motivo de grandes discussões, tanto no meio acadêmico quanto nos ambientes políticos e comunitários. Embora a Constituição Federal não estabeleça, de forma peremptória, vedação a tal tipo de atividade, seu art. 231, § 3º, determina que a atividade só poderá ocorrer após autorização do Congresso Nacional, ouvindo-se a comunidade indígena afetada e assegurando-lhe a participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Apesar da existência de diversas proposições legislativas tendentes a regulamentar o disposto no art. 231, § 3º, da Constituição Federal, fato é que se passaram mais de trinta anos desde a promulgação da Carta Política do nosso País e o Congresso Nacional não conseguiu apresentar à sociedade uma lei que discipline a mineração em terras indígenas, situação que traz imensos prejuízos às comunidades indígenas brasileiras, que diuturnamente sofrem todo tipo de espoliação em seus territórios, sem que seja estabelecido qualquer tipo de contrapartida financeira e com severos danos ambientais às suas terras e problemas de saúde à sua população.

A metodologia utilizada para construção deste artigo inclui a revisão bibliográfica de livros, artigos e teses, e a pesquisa documental, aí sendo incluídos os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, leis, decretos e informações disponíveis em sítios eletrônicos de meios de comunicação e órgãos públicos federais.

Divide-se o presente artigo nos seguintes tópicos.

O primeiro traça, de forma sucinta, a forma como as sociedades entendiam seu papel em relação à preservação ambiental, de acordo com uma concepção de total separação entre indivíduo e natureza, e como, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, a entendem atualmente, tendo-se por premissa que o desenvolvimento sustentável só é possível com a integração da preservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico de todas as Nações.

No segundo tópico, analisam-se disposições constitucionais, assim como regras previstas na Convenção OIT nº 169/89, sobre exploração de recursos minerais e direitos dos povos indígenas, partindo-se da premissa de que a República Federativa do Brasil firmou o compromisso com um ambiente ecologicamente equilibrado, conciliado com os demais direitos econômicos, sociais e culturais. Em complementação, discute-se sobre as salvaguardas institucionais estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da PET 3.388/RR e em que medida essas diretrizes podem influenciar a exploração mineral em terras indígenas.

Na terceira parte, retomando-se as conclusões apresentadas nos dois tópicos precedentes, analisar-se-ão projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional sobre exploração mineral em terras indígenas, a fim de verificar se estão em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e da Convenção OIT nº 169/89, que garantem às presentes e futuras gerações um ambiente ecologicamente equilibrado.

1 DA NATUREZA VISTA COMO SIMPLES MERCADORIA À NECESSIDADE DE SUA PROTEÇÃO INTEGRAL

A contraposição entre sociedade civil e meio ambiente, exaltando-se o individualismo e focando-se na satisfação das necessidades pessoais em detrimento da preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, é uma característica marcante do mundo contemporâneo.

Souza Filho (2017a, p. 17) demonstra como a modernidade vem buscando desprezar a parte da natureza que não pode ser transformada em mercadoria, a partir da ideia de que “a natureza e as sociedades naturais são considerados entraves ao desenvolvimento humano”, passando-se a falsa impressão de que ela só tem valor a partir de sua modificação pelo trabalho humano, seja pelo cultivo da terra, pela exploração de minérios, pela derrubada de árvores para exploração madeireira ou cultivo de pastos, ou outra forma exploratória.

Esse modo de ver e tratar a natureza já se fazia bastante presente no Século XVI, quando o processo de colonização executado pelos países europeus buscava essencialmente a satisfação dos interesses das Coroas, sem qualquer preocupação com os recursos naturais retirados das Colônias. Os teólogos da época, inclusive com base em ideias retiradas da Bíblia, entendiam que Deus fez o homem e todas as demais coisas, as quais serviriam apenas para satisfazer as necessidades humanas (SOUZA FILHO, 2017a, p. 19).

A percepção sobre a finitude dos recursos naturais e a necessidade de sua preservação só veio à lume na segunda metade do Século XX. Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela ONU, foi o primeiro grande evento mundial a preocupar-se com a preservação ambiental de um modo geral, sendo “considerada o principal ponto de partida do movimento ecológico internacional” (NASCIMENTO; SILVA, 1990, p. 11).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, os países desenvolvidos propuseram uma política de “crescimento zero”, que foi duramente rechaçada pelo grupo formado por países em desenvolvimento, posto que seriam impedidos de atingir o patamar de desenvolvimento dos países industrializados.

A Conferência representou um grande marco na proteção ambiental, tendo inserido a questão ambiental na agenda política internacional. Todavia, os avanços ficaram aquém do esperado, na medida em que os países em desenvolvimento, o Brasil inclusive, sob o argumento de que enfrentavam severos problemas socioambientais, “não deveriam destinar recursos para proteger o meio ambiente” (MILARÉ, 2018, p. 62), inclusive com a afirmação de um Embaixador Brasileiro de “que o Brasil era um país grande o suficiente para receber todas as indústrias poluidoras do planeta” (LEUZINGER; VARELLA, 2014, p. 301).

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, sob a coordenação da então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Brundtland, publicou um extenso relatório que visava demonstrar que o crescimento era possível e desejável, desde que buscado através do desenvolvimento sustentável, e que era absolutamente essencial para mitigar a grande pobreza que assolava a maior parte do mundo em desenvolvimento (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 1).

Esse documento apresenta uma visão otimista, apontando que preservação ambiental e desenvolvimento econômico deveriam ser buscados de forma conjunta, nunca separadamente (OLIVEIRA, 2012, p. 82), de forma que os eixos social, econômico e ambiental tivessem a mesma importância na busca do progresso para a humanidade. Entre suas conclusões, sugeria-se a realização de uma conferência internacional para avaliar os progressos obtidos desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 (NASCIMENTO; SILVA, 1990, p. 58).

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, assentou a compreensão sobre desenvolvimento sustentável, no sentido de que preservação ambiental e desenvolvimento econômico deveriam ser buscados de forma equitativa por todas as Nações, pautando-se na ideia de assistência financeira e transferência de tecnologia aos países pobres, de modo a buscar a satisfação das necessidades básicas de todos os seres humanos (KISS, 2005, p. 49).

No Brasil, a Constituição Brasileira de 1988, fortemente influenciada pela Conferência das Nações Unidas de 1972, em Estocolmo, elevou a proteção ambiental a um valor constitucional, consagrando-a, também, como “um direito (e dever) fundamental ao ambiente, ou seja, o direito do indivíduo e da coletividade a viver em um ambiente equilibrado, saudável e seguro” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 39).

A transversalidade da questão ambiental permitiu que diversos dispositivos constitucionais dispusessem sobre o tema, não se limitando a Carta Magna a mencionar o meio ambiente apenas no art. 225. Aspectos concernentes à atividade garimpeira e à exploração de recursos minerais e potenciais de energia hidráulica estão incluídos no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Social, em razão de ser a “defesa do meio ambiente” um dos princípios reitores da ordem econômica. De igual forma, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, questões que evidentemente também dizem respeito à proteção do meio ambiente, foram disciplinadas pelo art. 231, no Capítulo que trata dos povos indígenas.

No plano internacional, diversos Tratados e Convenções foram celebrados com o intuito de fazer da proteção ambiental uma missão global. Importa para o presente artigo a Convenção da OIT nº 169/89, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), posto ter estabelecido em diversos de seus artigos regras para a exploração dos recursos naturais em terras indígenas.

Observa-se que, ainda que presentes diversas disposições constitucionais relacionadas à preservação ambiental e à exploração de recursos minerais em terras indígenas e embora a República Federativa do Brasil tenha ratificado a Convenção OIT nº 169/89, o apelo exclusivo pelo desenvolvimento econômico tem gerado sérias consequências negativas aos povos indígenas, que frequentemente têm suas terras espoliadas pela sociedade envolvente, em busca de terras agricultáveis ou minérios de alto valor econômico.

Desse modo, é importante analisar, detidamente e em conjunto com os contornos e circunstâncias que permeiam a discussão, os mandamentos constitucionais e as regras estabelecidas pela Convenção OIT nº 169/89 que dizem respeito à exploração econômica das terras indígenas, para, em seguida, e com base nesse panorama global, tecer críticas e sugestões às proposições normativas em tramitação no Congresso Nacional, que visam regulamentar a mineração em terras indígenas.

2. AS DISPOSIÇÕES SOBRE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O arcabouço jurídico sobre a mineração em terras indígenas é formado por regras previstas na Constituição Federal de 1988 e na Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 169, de 1989¹. Em complementação, imprescindível discorrer sobre a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento proferido na Ação Popular PET3388/RR – demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Passa-se, a seguir, a analisá-los separadamente.

2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O colonialismo europeu na América Latina reprimia qualquer forma de associação de coletividade, seja de indígenas, camponeses ou escravos. A ideia do individualismo pregado pelo Iluminismo refletiu-se nas colônias existentes nas Américas através da destruição das organizações coletivas, escravização dos povos tradicionais e assimilação forçada aos costumes da sociedade envolvente. Os índios e suas comunidades só eram tolerados pelos colonizadores quando utilizados “em benefício da produção de riqueza colonial como trabalho servil” (SOUZA FILHO, 2017b, p. 202).

A independência do Brasil não livrou as comunidades indígenas do assimilacionismo forçado. Suas crenças e tradições foram rechaçadas pelo poderio das forças dominantes. Lembra-se, a respeito, que os textos constitucionais anteriores a 1988² consideravam os povos

¹ A Convenção OIT 169/89 foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro mediante a publicação do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, o qual foi revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificadas pela República Federativa do Brasil. Neste novo Decreto, a Convenção OIT 169/89 encontra-se no Anexo LXXII.

² A Constituição Federal de 1934, primeira a trazer alguma regra sobre povos tradicionais, dispunha apenas sobre a competência da União para legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional (art. 5º, XIX, “m”) e sobre o respeito à posse das terras por eles habitadas (art. 129). A Constituição de 1937 (art. 154) repetiu a disposição sobre o respeito à posse das terras ocupadas pelos silvícolas, sem mencionar a sua incorporação à comunhão nacional. Na Constituição de 1946 previra-se que competia à União legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional (art. 5º, XV, “r”), respeitando-se a posse das terras onde se achavam

indígenas como silvícolas, sem plena capacidade civil, submetendo-os aos processos de aculturação para poderem fazer parte da sociedade brasileira.

A partir da década de 1970, e mais fortemente na década de 1980, movimentos e organizações indígenas atuantes em toda América Latina passaram a exigir maior reconhecimento e respeito aos seus direitos e maiores garantias às suas terras. Tais grupos insurgiram-se e lutaram para superar as ideias assimilacionistas e integracionistas até então vigentes, buscando “o reconhecimento da diversidade étnica e cultural dos países, direito de viver conforme suas tradições, usos e costumes, organizações sociais e instituições próprias, sendo reivindicado, sobretudo, o direito à terra e autonomia” (SILVA, 2017, p. 77).

Encampando diversas reivindicações das organizações indígenas, a Constituição Federal de 1988 buscou assegurar aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, constituindo-se os artigos 231 e 232 da Carta Magna em “um capítulo avançado do constitucionalismo fraternal”, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF, 2009).

Percebeu o Constituinte a imprescindibilidade de estabelecer regras específicas para a preservação ambiental dos recursos naturais existentes em terras indígenas, em razão da especial relação de dependência entre o índio e a terra por ele ocupada. No entanto, atentando-se à importância econômica da exploração de recursos minerais, a Carta Política admitiu o exercício de atividades minerárias nessas terras, exigindo-se, todavia, o cumprimento de requisitos específicos.

Cumprir assinalar que a mineração sempre foi de relevante importância para economia nacional. De acordo com dados do Serviço Geológico do Brasil (CPRM, 2020), o setor mineral brasileiro arrecada anualmente bilhões de reais em impostos e CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários, representando, aproximadamente, 4% do Produto Interno Bruto, gerando mais de 180 mil empregos diretos e mais de 2 milhões indiretos. Para se ter ideia da relevância econômica da atividade, a Agência Nacional de Mineração, no ano de 2019, arrecadou R\$ 4,5 bilhões apenas com o recolhimento da CFEM (CFEM, 2020).

permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem (art. 216). Já a Constituição de 1967 incluía entre os bens da União as terras ocupadas pelos silvícolas (art. 4º, IV), dispunha sobre a competência da União para legislar sobre sua incorporação à comunhão nacional (art. 8º, XVII, “o”) e lhes assegurava a posse permanente das terras que habitavam, reconhecendo o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes (art. 186).

Em razão de sua elevada importância econômica, a exploração mineral, embora umbilicalmente ligada à necessidade de preservação do meio ambiente, foi disciplinada pela Constituição Federal de 1988 em seu Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, trazendo o art. 176 diversas regras sobre o aproveitamento de todos os recursos minerais.

Contudo, tratando-se de mineração em terras indígenas, a atividade somente poderá ser realizada se, além da observância dos requisitos impostos pelo art. 176, também estiver de acordo com o preconizado pelo art. 231, § 3º, da Carta Política. Percebe-se, desse modo, que a busca apenas pelo desenvolvimento econômico não se adequa à ideia consagrada pela Constituição Federal de promover o desenvolvimento sustentável, ressaltando-se ser função do Estado harmonizar as “metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre diferentes sustentabilidades” (SACHS, 2008, p. 11).

Assim, considerando-se os graves impactos ambientais inerentes à mineração, o Constituinte de 1988 entendeu que, em terras indígenas, devido a sua indispensabilidade ao desenvolvimento das atividades produtivas da comunidade e à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e a sua reprodução física e cultural, a exploração mineral somente poderia ocorrer mediante autorização do Congresso Nacional, ouvindo-se previamente a comunidade indígena afetada e sendo-lhe assegurada a participação no resultado da lavra, conforme disposto em lei.

Optou-se, portanto, em estabelecer maiores garantias às terras dos índios, sobretudo para que as gerações futuras também possam desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, Santilli (1993, p. 145) ressalta que “o espírito restritivo da Constituição em relação à mineração em terras indígenas foi fruto do reconhecimento de que essa atividade provoca danos irreversíveis e irreparáveis às comunidades indígenas e ao seu habitat natural”.

Assim, em cada pedido dirigido à Agência Nacional de Mineração para pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas deve ser realizado procedimento de oitiva livre, plena e informada da comunidade que poderá sofrer os impactos da medida.

Não estabeleceu a Constituição quem teria a incumbência de realizar tal consulta, restando à lei definir o órgão responsável para tanto. Contudo, reputa-se oportuna a participação do órgão indigenista (FUNAI) para intermediar os trabalhos entre o órgão consulente e a

comunidade a ser afetada, a fim de assegurar o respeito às tradições, crenças e modo de vida das comunidades, peculiares a cada grupo tribal. Além disso, entende-se que o procedimento de consulta deve ser integralmente realizado na própria comunidade, garantindo-se a participação do maior número de seus membros (SILVA, 2017).

A forma de consulta deve se adequar aos aspectos culturais de cada comunidade, não sendo oportuno o estabelecimento de um procedimento padrão para todos os tipos de oitiva. Nesse sentido, conforme ressaltado por Silva (2017), diversos povos já elaboraram seus próprios protocolos de consulta como forma de assegurar a participação efetiva de seus membros e com real possibilidade de influenciar o administrador público na tomada de decisão³.

Recai sobre o Ministério Público a competência para defesa judicial dos direitos e interesses dos índios, suas comunidades e organizações, conforme estabelecem os arts. 129, V, e 232 da Constituição Federal. Não obstante, parece salutar que se disponha na legislação regulamentadora a participação do órgão ministerial no procedimento de consulta, atestando a regularidade do trâmite e assegurando a participação efetiva de todos os membros da comunidade afetada.

Outro ponto que merece um olhar mais detido diz respeito à abrangência do termo “comunidade afetada”. Evidentemente, a comunidade que suportará a exploração mineral será diretamente afetada. Entretanto, comunidades indígenas próximas ao empreendimento também podem ser afetadas. Basta pensar na necessidade de construção de uma estrada para escoamento da produção mineral. Por óbvio, tais comunidades precisam ser consultadas. Em igual sentido, Silva (2017, p. 213) traz, como exemplo, casos de concessões e autorizações de megaprojetos de exploração de recursos naturais, que atingirão não só a própria comunidade, mas diversas outras próximas ao local do empreendimento.

Ainda no que diz respeito ao procedimento de consulta, embora não haja definição precisa sobre os limites de ingerência da comunidade indígena nos pedidos de exploração mineral em suas terras, há que se ressaltar que nenhum empreendimento poderá ser autorizado se, em decorrência de sua extensão e nível de degradação ambiental, importar em remoção

³ Ver a respeito os protocolos de consulta dos Povos do Território Indígena do Xingu (disponível em <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/Opd00257.pdf>) e do Povo Munduruku (disponível em <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/protocolo-de-consulta-munduruku>).

forçada do grupo indígena de suas terras, por expressa vedação constitucional (art. 231, § 5º, CF).

Encerrado o procedimento de consulta e obtendo-se preferencialmente o consentimento da(s) comunidade(s) afetada(s), o pedido de exploração mineral em terras indígenas será submetido à deliberação do Congresso Nacional.

A despeito de não expressamente previsto no § 3º do art. 231 da Constituição, tem-se que a análise do Congresso Nacional não pode ser baseada exclusivamente na consulta formulada à comunidade afetada. Para a tomada de decisão motivada, faz-se essencial a instrução dos autos com o estudo de impacto ambiental⁴, elaborado pelo órgão de proteção ambiental, e com o laudo antropológico, a cargo do órgão indigenista, a fim de se demonstrar os impactos que a medida poderá ocasionar ao meio ambiente, à saúde, ao modo de vida e aos aspectos culturais da população localizada no entorno da lavra (SANTILLI, 1993).

Ademais, o estudo de impacto ambiental poderá apontar ao Congresso Nacional outras áreas, além da terra indígena, em que a exploração de determinado mineral é viável, de maneira a evitar danos ambientais desnecessários em áreas indígenas, distinguindo-se “as reservas consideráveis ou indispensáveis à atividade mineral brasileira daquelas que são alvo, única e exclusivamente, do imediatismo e ganância desenfreados das empresas mineradoras” (SANTILLI, 1993, p. 157).

Há que se ter em mente que qualquer projeto potencialmente causador de dano ambiental só poderá ser posto em prática se evidenciado que trará muito mais do que riqueza para um limitado grupo de pessoas, constituindo uma oportunidade de gerar desenvolvimento social e econômico, através de medidas que assegurem a proteção ambiental. Oportunas, nesse sentido, as palavras de Sschs (2008, p. 13) ao asseverar que “os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material”.

Acaso a documentação elevada à consideração do Congresso Nacional consiga demonstrar que a atividade a ser desempenhada trará reais benefícios à toda comunidade indígena e que as externalidades negativas do empreendimento podem ser minimizadas com o efetivo controle dos órgãos ambientais, poderá ser autorizada a exploração, cabendo também

⁴ A Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986 exige a elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental para diversas atividades modificadoras do meio ambiente, entre elas, a construção de minerodutos e extração de minérios (art. 2º, V e IX).

ao Parlamento definir os limites da área a ser explorada, o período de duração da exploração e o montante máximo de retirada permitido.

Após a autorização concedida pelo Congresso Nacional, a Agência Nacional de Mineração deverá elaborar edital para convocar brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País para participarem do certame licitatório. A contratação por intermédio de procedimento licitatório é imperativa, por força do que dispõem os arts. 37, XXI, e 176, § 1º, da Constituição. Nesse ponto, cabe ressaltar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 37/2011, buscando criar um novo marco regulatório brasileiro, prevendo que o regime de concessão poderá, ou não, ser precedido de processo licitatório (HOEFLICH; TRZASKOS, 2015, p. 456).

A Constituição Federal ainda exige que a lei assegure a participação financeira da comunidade afetada nos resultados da lavra. Nesse sentido, caberá à futura legislação determinar o percentual a ser pago pela retirada de minérios da terra indígena, a forma como se dará o repasse e quem será o responsável pelo recebimento da importância.

Partindo-se da premissa de que o mercado busca essencialmente o lucro, o que “tende a comprometer a sustentabilidade a longo prazo, porque costuma promover a degradação ambiental, a concentração de benefícios sociais e a concentração espacial da riqueza” (BUARQUE, 2002, p. 23), urge que a atuação estatal seja comprometida com uma forma de exploração sustentável, apta a trazer benefícios não só às mineradoras mas, sobretudo, às comunidades indígenas que sofrerão diretamente os impactos nocivos da mineração.

Observa-se que o benefício financeiro deverá ser em proveito de toda a comunidade afetada, o que leva à conclusão no sentido de não ser adequado o estabelecimento do pagamento da participação da lavra diretamente ao cacique ou pajé da tribo. Diante do caráter coletivo do valor a ser repassado, a forma mais idônea de repasse poderia ser através de transferência bancária para uma conta de uma associação representativa da comunidade, dispondo a legislação, em adição, a obrigatoriedade de prestação de contas por parte da associação, com fiscalização do Ministério Público (SILVA, 2017).

Encerrando os aspectos constitucionais sobre mineração em terras indígenas, cabe apontar que o exercício de garimpo nessas terras, praticado por não índios, é vedado pela disposição contida no art. 231, § 7º, CF, apesar das inúmeras invasões de terras indígenas realizadas com o propósito de instalação de garimpos clandestinos.

2.2 A CONVENÇÃO OIT Nº 169/89

O assimilacionismo forçado das comunidades tradicionais foi a tônica da visão colonialista empregada em toda a América Latina. De acordo com uma visão etnocentrista, entendia-se que a inclusão do índio e dos demais povos tribais na sociedade envolvente os tiraria da situação de subdesenvolvimento social (SOUZA FILHO, 2018).

Essa forma de ver e tratar os povos indígenas também foi, por muito tempo, a medida adotada por Organizações Internacionais. A Organização Internacional do Trabalho, v.g., inicialmente entendeu que os membros das populações tribais ou semitribais de países independentes tinham condições sociais que correspondiam a um estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional, conforme disposto no art. 1º da Convenção OIT nº 107/1957, tendo, portanto, como “propósito a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional” (DUPRAT, 2014, p. 52).

Em 1989, ao rever a Convenção nº 107/57, a Organização Internacional do Trabalho promulgou a Convenção 169/89, adotando como premissa a preservação das identidades étnicas e culturais dos povos indígenas e tribais e tratamento igualitário, com oportunidades de exercício pleno dos direitos humanos e garantias fundamentais, “sem obstáculos ou discriminação e nas mesmas condições garantidas aos demais povos” (RAMOS; ABRAMO, 2011, p. 9).

Importa registrar que o STF afirma a suprallegalidade dos tratados sobre direitos humanos (MARINONI, 2013), como é o caso da Convenção nº 169 da OIT⁵. Logo, a legislação que almeje regulamentar a exploração mineral em terras indígenas, além de observar as regras previstas na Constituição Federal (controle de constitucionalidade), deve também se ater aos comandos inseridos na Convenção OIT 169/89 (controle de convencionalidade).

Para o que interessa ao presente trabalho, aponta-se que a Convenção OIT nº 169/89 adotou a autoidentificação como critério fundamental para a definição dos grupos por ela

⁵ RE nº 466.343-15 SP, julgado em 03.12.2008, DJ 04.06.2009 Rel. Min. Cezar Peluso.

abrangidos (SILVA, 2017), de modo que, a partir de então, não é mais a sociedade envolvente quem determina quem é índio, mas a própria comunidade indígena⁶.

Previu-se o mecanismo de consulta aos povos interessados, por meio de procedimentos adequados, sempre que sejam previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente (art. 6º), sendo-lhes assegurado o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, controlar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, e participar da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente (art. 7º). Duprat (2014, p. 65) acrescenta que não há uma única forma de consultar, mas, cada consulta deve se dar “de acordo com as peculiaridades de cada grupo”.

Em relação às terras ocupadas pelas comunidades tradicionais, a Convenção estabeleceu que os governos devem respeitar a importância desses espaços para a cultura e valores espirituais dos povos interessados (art. 13) e reconhecer os direitos de propriedade e posse das terras tradicionalmente por eles ocupadas (art. 14). Lembra Duprat (2014, p. 66) sobre a importância de o procedimento de consulta ser acompanhado por um antropólogo, de modo que as “perguntas e respostas sejam adequadamente postas e compreendidas por ambos os lados”.

Especificamente em relação à exploração dos recursos existentes no subsolo da terra indígena, o art. 15 determina que os governos deverão estabelecer procedimentos com vistas a consultar os povos que sofrerão o impacto direto da medida, a fim de se determinar se os seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.

As disposições contidas nos arts. 6º e 15 deixam dúvidas acerca da necessidade de consentimento da comunidade indígena para se proceder ao empreendimento. O art. 6º informa que o objetivo da consulta é se chegar a um acordo para obter o consentimento, evidenciando-se que este seria vinculante para o Poder Público. Em outra direção, o art. 15 afirma que a consulta visa, sobretudo, verificar se os interesses dos povos serão prejudicados e em que medida. Assim, o objetivo da consulta não seria obter o consentimento, mas verificar, de plano, os limites dos prejuízos a serem ocasionados aos indígenas.

⁶ O mesmo se diz para os membros de quilombos e demais comunidades tradicionais.

Marés et al (2009, p. 22) ressaltam a importância da realização da consulta prévia, levando-se em conta as peculiaridades de cada comunidade – sua língua, modo de interagir com a sociedade envolvente, aspectos culturais, etc. Reconhecem, todavia, a dificuldade em se estabelecer o poder de veto da comunidade.

Ressalta Duprat (2014, p. 67) que a Corte Interamericana de Direitos Humanos manifestou-se no sentido de exigir o consentimento da comunidade afetada “nas hipóteses de grandes projetos de empreendimento que provoquem perda de território ou seu grave comprometimento no que diz respeito ao acesso, uso e gozo dos recursos fundamentais à existência física e cultura do grupo”.

Contudo, quando do julgamento da PET 3388/RR (STF, 2009), os Ministros do STF, Luis Roberto Barroso e Gilmar Mendes, pontuaram em seus votos a indispensabilidade da realização da consulta prévia à comunidade afetada, mas ressaltaram a necessidade de se ponderar os interesses conflitantes, de modo que não poderia ser conferido aos indígenas o poder absoluto de veto às propostas de empreendimentos em suas terras.

A Convenção vai além da Constituição Federal no que diz respeito à compensação econômica à comunidade afetada, na medida em que, além da participação no resultado da lavra, estabelece o dever de indenização por qualquer dano decorrente da exploração. Assim, as restrições ao usufruto da terra, necessárias à construção de instalações da empresa mineradora, de estradas para escoamento da produção ou de fixação de maquinários deverão ser devidamente indenizadas.

Note-se que a indenização estabelecida pela Convenção OIT 169/89 resulta da restrição ao uso da terra pela comunidade afetada, o que leva à conclusão de que seu pagamento deverá ser realizado antes mesmo do início da lavra mineral, assim que a empresa vencedora do certame licitatório der início ao deflorestamento para instalação de sua estrutura de produção.

2.3 AS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS ESTABELECIDAS PELO STF NO JULGAMENTO DA PET 3388 – DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL

Nos dias atuais, ao se discorrer sobre a proteção constitucional ofertada às terras indígenas e sobre o usufruto dos recursos naturais dessas terras por parte de seus beneficiários,

tem-se por necessário mencionar o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos de Ação Popular (PET 3388), em que se pedia a suspensão dos efeitos do Decreto Presidencial que homologou a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Devido às complexidades jurídica, econômica, política, antropológica e social inerentes ao processo de reconhecimento da tradicionalidade da ocupação indígena, a Suprema Corte, no julgamento em questão, buscou sopesar todas as nuances jurídicas sobre o tema, com o firme propósito de estabelecer balizas para os futuros procedimentos de demarcação de terras indígenas.

O Colegiado, então, por intermédio de um processo holístico de interpretação dos dispositivos constitucionais, levou para a parte dispositiva da decisão 19 salvaguardas institucionais, que podem ser entendidas como orientações a serem observadas em futuros procedimentos demarcatórios.

Embora sem força vinculante para os futuros processos que julgarem demarcações de terras indígenas, o STF assentou que o julgamento da PET 3388 se tratava de um verdadeiro “*leading case*”, servindo para orientar casos semelhantes, em razão da “força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões” (STF, 2013).

Não há dúvida de que as salvaguardas institucionais foram pensadas apenas para a resolução de futuros procedimentos demarcatórios. Contudo, percebe-se que essas orientações não se limitaram ao procedimento da demarcação em si. Disciplinaram, em complementação, a forma pela qual deveria se dar o usufruto dos recursos naturais pela comunidade indígena beneficiada. Trataram, portanto, de fases posteriores ao procedimento demarcatório, quando a comunidade já está no pleno exercício de seus direitos sobre sua terra.

Compatibilizando as garantias previstas nos arts. 231 e 232 da Constituição com os demais princípios e regras constitucionais, o Pleno do STF, ao transpor as salvaguardas para a parte dispositiva da decisão, estabeleceu limites ao usufruto da terra indígena pela comunidade.

Embora prevejam limitações ao usufruto da terra e de seus recursos por parte da comunidade indígena, evidencia-se que nenhuma salvaguarda mitigou as exigências elencadas no art. 231, § 3º, da Constituição Federal, e na Convenção OIT 169/89 no que se refere à exploração mineral em terras indígenas. De fato, considerando que o arcabouço jurídico nacional dá especial relevância aos tratados internacionais sobre direitos humanos (DUPRAT,

2014, p. 70), andaria mal a Suprema Corte se, ao criar condicionantes para o usufruto da terra pelas comunidades indígenas, não cumprisse as diretrizes elencadas pela Convenção OIT 169/89.

A condicionante V, e.g., estabeleceu restrição ao usufruto dos índios por razões de interesse da política de defesa nacional, instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, expansão estratégica da malha viária, exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e resguardo das riquezas de cunho estratégico. Não estabeleceu, por óbvio, qualquer tipo de restrição de usufruto por parte da comunidade para fins de instalação de atividade exploratória mineral.

Depreende-se do exposto que as salvaguardas instituídas pelo STF no julgamento da PET 3388 não modificaram o panorama constitucional acerca da autorização para exercício de mineração em terras indígenas, de modo que se faz necessária a edição de lei para regulamentar o tema, devendo o normativo prever regras claras que estabeleçam a necessária consulta à comunidade sobre o futuro projeto de exploração mineral, a autorização do Congresso Nacional para cada pedido de pesquisa e lavra de recursos minerais, a participação econômica da comunidade no resultado da lavra, além de todos os requisitos ambientais que demonstrem a viabilidade socioambiental do empreendimento, de modo que a atividade seja pensada e executada num ambiente de desenvolvimento sustentável e não apenas em um “contexto neoliberal que confunde crescimento econômico com desenvolvimento” (CURI, 2007, p. 225).

179

3. PROJETOS DE LEI COM PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

A despeito da exigência constitucional de se editar lei para regulamentar a exploração mineral em terras indígenas, verifica-se que decorreram mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988 e até hoje o Parlamento não conseguiu entregar à sociedade uma lei disciplinando a questão, realçando-se o viés desenvolvimentista e imediatista adotado pela maioria dos Parlamentares, que não demonstra interesse em adotar “um modelo de desenvolvimento apto a considerar as gerações futuras e o estabelecimento de uma política fundamentada no uso sustentável dos recursos naturais” (FERREIRA; LEITE, 2012, p. 19).

Diferentemente do que possa se imaginar, a falta de regulamentação da exploração mineral em terras indígenas não auxilia na preservação ambiental nem garante o respeito à organização social, aos costumes, línguas, crenças e tradições dessas comunidades. Nesse sentido, Wolkmer e Morato (2012, p. 31) demonstram a realidade vivenciada pela maior parte das comunidades indígenas no Brasil, constantemente espoliadas de suas terras, sem serem consultadas previamente sobre as atividades econômicas, lícitas ou ilícitas, aí desenvolvidas, as quais, via de regra, são causadoras de graves danos ambientais e responsáveis pela maior vulnerabilidade social dessas minorias.

A fim de tentar encontrar os motivos pelos quais o art. 231, § 3º, da Constituição até hoje não foi regulamentado e utilizando-se dos sistemas de busca avançada da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e do Senado Federal (www.senado.leg.br), analisaram-se diversas proposições legislativas que se propuseram a disciplinar a exploração mineral em terras indígenas⁷.

Para melhor compreensão acerca das diretrizes adotadas pelas proposições, são feitos três recortes temporais, analisando-se separadamente os projetos de lei propostos logo após a promulgação da Carta de 1988, seguidos daqueles influenciados pelas ideias disseminadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, e pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo, em 2002. Por fim, devido ao aparente descompasso com a Constituição Federal e com a Convenção OIT 169/89, discorre-se sobre o recente projeto de lei proposto pela Presidência da República que, além da mineração, pretende autorizar garimpo e cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas.

Pode-se observar nos projetos de lei propostos logo após 1988 que o tripé desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental (SACHS, 2008) não estava disposto de forma equitativa, mas, ao contrário, com nítida inclinação para a retirada do maior proveito econômico possível, sem maiores preocupações com a melhoria da qualidade de vida da comunidade indígena ou com a proteção ambiental.

⁷ CÂMARA: PL 222/1991; PL 692/1991; PL 738/1991; PL 1561/1989; PL 1700/1989; PL 1826/1989; PL 2160/1989; PL 2193/1989; PL 2935/1989; PL 4563/1989; PL 3061/1992; PL 5742/1990; PL 5764/1990; PL 4916/1990; PL 2619/1992; PL 1610/96; PL 7099/06; PL 7301/06; PL 5265/09; PL 3509/15; PL 5335/2016; PL 4447/19.

SENADO: PLS 605/2007; PLS 121/1995; PLS 216/1995; PLS 82/1992; PLS 415/1991; PLS 110/1989.

Mesmo tendo a Constituição Federal de 1988 erigido o meio ambiente equilibrado à condição de direito fundamental do cidadão, cabe lembrar que o país acabava de sair de um regime autoritário, que pregava o desenvolvimento nacional a todo custo, sem embargo do aumento da poluição e da degradação ambiental (MILARÉ, 2018, p. 62) e do alijamento de boa parte da sociedade desse proveito econômico (FERREIRA, 2012, p. 121).

Ademais, vigiam as regras do Código Civil de 1916, com seus ideais de igualdade entre todos os seres humanos, classificando os indígenas “não como sujeitos diferenciados, mas, diminutivamente, entre as pessoas de relativa incapacidade, ou pessoas em transição da barbárie à civilização” (DANTAS, 2008, p. 99), conferindo ao Legislador o poder de por eles decidir sobre a melhor forma de exploração de suas terras.

Adotava-se o que mais tarde foi denominado por OTT (2003, p. 62) de “sustentabilidade fraca”, isto é, fazia-se justiça intergeracional degradando-se o meio ambiente (capital natural), mas com a promessa de aumento do capital artificial (riqueza produzida) para as futuras gerações.

Os projetos de lei apresentados nesse momento, embora previssem a participação no resultado da lavra pela comunidade afetada, estabeleciam percentuais irrisórios de repasse⁸, não havendo, sequer, mecanismos para comprovação de que o montante de minério retirado pela empresa exploradora era proporcional ao valor monetário devido. A título ilustrativo, o Projeto de Lei nº 222/91 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991), previa a participação da comunidade no resultado da lavra, devendo o valor ser negociado entre as partes, não podendo ser inferior a 1% do faturamento líquido da empresa.

Além disso, não se previam regras sobre a destinação específica da importância a ser entregue à comunidade, o que poderia não representar uma evidente melhoria da qualidade de vida de sua população.

No que toca à preservação ambiental, os projetos sobre mineração em terras indígenas propostos logo após a Constituição de 1988 já assinalavam, em sua maioria, sobre a necessidade de elaboração do estudo de impacto ambiental. Contudo, a preocupação não ia muito além disso.

⁸ O PL nº 222, de 1991, por exemplo, proposto pelo então Deputado Federal Costa Ferreira (PFL/MA), previa a participação da comunidade no resultado da lavra, devendo o valor ser negociado entre as partes, não podendo ser inferior a 1% do faturamento líquido da empresa. O mesmo percentual é previsto no PL 1.826/89

A nítida intenção dos projetos de lei propostos nesse período era permitir à empresa mineradora o direito de exploração da mina até sua exaustão, em total descompasso com o princípio da equidade intergeracional. Constatase que o desenvolvimento econômico era baseado na exploração e uso intensivo dos recursos naturais, mesmo sabendo que esse modo de desenvolvimento era “a força responsável pela maior parte da perda da biodiversidade” (CHICHILNISKY, 1998, p. 102).

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, e um pouco mais tarde, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo, em 2002, lançaram sementes no Parlamento brasileiro sobre a necessidade de se realizar políticas públicas que assegurassem o desenvolvimento sustentável.

A partir de então e de forma gradativa, percebe-se a maior preocupação de parte do Parlamento com a questão ambiental, embora não se possa afirmar que houve uma abrupta e maciça mudança de concepção sobre a forma de legislar a respeito da exploração dos recursos naturais. O que se verifica é uma tendência de aumento da importância da preservação ambiental nas agendas do Governo, sem, contudo, abandonar-se a velha ideia de que o crescimento econômico compensaria as perdas ambientais.

Cabe ressaltar, entretanto, que algumas proposições, apesar de minoritárias, efetivamente tentavam equilibrar, nos dizeres de Ferreira (2012, p. 137), “os pilares estruturantes do desenvolvimento sustentável”.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3.061/92 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992), propunha que a exploração mineral em terras indígenas, além do simples proveito econômico, deveria resultar na melhoria da qualidade de vida da comunidade indígena afetada e na preservação ambiental, dispondo sobre a real participação da comunidade na decisão sobre a exploração, ou não, de jazidas minerais em suas terras, assegurando-se que a atividade seria realizada com o menor dano ambiental possível e com menor alteração da rotina da população afetada, trazendo-lhes, ao fim e ao cabo, benefícios financeiros e sociais. Há, no caso, evidente preocupação em utilização de uma “sustentabilidade possível”, em que a proteção ambiental é buscada em “igualdade com as questões sociais e econômicas” (CIRNE, 2019, p. 238).

Não obstante, tanto os projetos de lei mais sensíveis ao desenvolvimento sustentável quanto as demais proposições que intentavam exclusivamente o florescer econômico de poucas

empresas do ramo da mineração foram, por determinação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, apensados ao PL nº 2057/1991, que dispunha sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas. E, desde 20 de junho de 2012 nenhum andamento foi dado a referido projeto de lei, conforme mostra o sítio eletrônico da Câmara.

Embora a agenda socioambiental, nesse segundo recorte temporal, tenha se mostrado mais presente, as propostas que tentaram equacionar os pilares do desenvolvimento sustentável não lograram aprovação do Parlamento. Conquanto tenha havido o aumento do número de parlamentares mais engajados com a questão ambiental e com a proteção das comunidades indígenas, e também tenha se intensificado a pressão internacional no sentido de evitar-se o desmatamento da Amazônia, o Parlamento brasileiro sempre foi formado majoritariamente por representantes do agronegócio e da indústria extrativista, que têm entre seus objetivos apenas o crescimento econômico, sem qualquer preocupação socioambiental.

Ademais, conforme ponderam Leuzinger e Varella (2014, p. 310), com a vitória do PT para a Presidência da República em 2003, os movimentos sociais, até então forças oposicionistas muito bem-organizadas que conseguiam evitar ações desenvolvimentistas contrárias à proteção ambiental, tornaram-se parte do Governo, desarticulando e enfraquecendo todo o movimento ambiental, permitindo a efetivação de diversos retrocessos ambientais.

O terceiro recorte temporal diz respeito à eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República, com sua pretensão de inaugurar uma nova forma de pensar e executar políticas públicas de preservação ambiental e proteção das populações indígenas, essencialmente voltadas ao desenvolvimento econômico, relegando-se a segundo plano as questões socioambientais.

Durante a cerimônia em comemoração aos quatrocentos dias de governo e em cumprimento a promessas de campanha feitas a grupos que apoiaram sua candidatura, como produtores rurais, garimpeiros e invasores de terras indígenas, o Presidente da República enviou à Câmara dos Deputados projeto de lei que pretende, segundo sua Ementa, regulamentar “o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas”.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei recebeu o número de 191/2020 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020) e, em razão de ter sido distribuído a mais de três Comissões de mérito, a Mesa da Casa determinou a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, devendo adotar-se o regime de prioridade, conforme estabelece o art. 151, II, do Regimento Interno da Casa.

Conquanto alguns projetos de lei sobre mineração em terras indígenas tenham sido propostos após a entrada em vigor da Convenção OIT 169/89 no ordenamento jurídico brasileiro⁹, observa-se que, em virtude de todos terem sido apensados à proposição iniciada antes do advento do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, não se debruçou o Parlamento, até agora, sobre as exigências estabelecidas naquela Convenção Internacional.

O PL 191/2020 será a primeira proposta de regulamentação do art. 231, § 3º, da Constituição, que deverá ser analisada à luz das obrigações estabelecidas pela Convenção OIT 169/89, a qual, em seu art. 6º, estabelece a obrigatoriedade de consulta aos povos interessados cada vez que sejam previstas medidas legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Assim sendo, antes de se debruçarem sobre o mérito do projeto de lei, deverão os membros da Comissão Especial estabelecer o momento em que deverá ser feita tal consulta aos povos indígenas: se ainda na fase de elaboração da proposta pelo Poder Executivo, o que inviabilizaria sua tramitação no Parlamento, por descumprimento de uma determinação com força suprallegal, ou; antes do início das discussões pelo Parlamento. Sobre o momento de sua realização, Silva (2017, p. 200) entende que a consulta deve ser prévia à elaboração da proposição normativa, a fim de que a haja efetiva participação dos indígenas em sua confecção.

Ainda que o Parlamento entenda que o momento adequado para consulta seja durante as discussões da proposição no âmbito das Comissões instaladas nas Casas Parlamentares, outros dispositivos da proposta têm o condão de gerar acalorados debates, destacando-se: (i) a não aplicação das regras previstas no projeto de lei às terras indígenas em processo de demarcação; (ii) possibilidade de exercício de garimpo por não índios; (iii) autorização tácita do Congresso Nacional para os projetos exploratórios de minerais em terras indígenas iniciados antes da promulgação da lei.

⁹ PLs nº 7099/2006, 7301/2006, 5265/2009, 3509/2015, 5335/2016 e 4447/2019.

A manter-se a vedação de aplicação da futura lei às terras em processo de demarcação, as comunidades indígenas que aí habitam não terão direito à percepção de indenização pela restrição do usufruto de suas terras nem ao pagamento de *royalties* decorrentes da exploração mineral.

A regra não encontra amparo na Constituição Federal, posto que o ato de demarcação de terra indígena não faz nascer nenhum direito novo sobre essas terras. A Constituição Federal expressamente reconhece o direito originário dos índios sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas. O decreto de homologação de terra indígena expedido pelo Presidente da República apenas declara uma situação jurídica preexistente. Trocando-se em miúdos, não é a homologação pelo Presidente da República que faz uma terra se tornar indígena, é a própria natureza dessa terra, reconhecida pela Carta Política do País, que garante o direito originário das populações indígenas sobre ela, de modo que nenhum outro título possessório pode a ela se opor (SOUZA FILHO, 1998, p. 148).

Logo, se a terra é indígena, independentemente de já ter sido demarcada, toda exploração mineral nela realizada deve obedecer aos ditames previstos no art. 231, § 3º, da Constituição, e na lei que vier a regulamentar o assunto.

No que diz respeito à realização de garimpo em terras indígenas, a Constituição Federal estabelece que o “Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros” (art. 174, § 3º). Contudo, o art. 231, § 7º, também da Constituição, afirma que a disposição constante no art. 174, § 3º, não se aplica às terras indígenas, o que demonstra a preocupação do constituinte em proibir a lavra garimpeira e todos os danos sociais e ambientais frequentemente a ela associados nas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

De acordo com Kayser (2010, p. 307), caracteriza-se o garimpo pela retirada de metais preciosos feita por garimpeiros, que podem agir em conjunto ou isoladamente, mas sem auxílio de técnicas industriais e sem adoção de métodos que minimizem a contaminação dos solos e dos rios em decorrência da utilização de metais pesados – mercúrio, principalmente.

O garimpo em terras indígenas é visto com grande preocupação, na medida em que os servidores da FUNAI não detêm poder de polícia para conter a exploração realizada por não índios, não há como efetivamente compensar as comunidades afetadas, considerando-se que não há fiscalização sobre a quantia de minério retirada por cada garimpeiro, e há elevado risco

de dano ambiental causado por atividades realizadas sem maior controle dos órgãos de proteção ambiental.

A preocupação com os danos ambientais e à saúde das populações indígenas ocorridos em decorrência da presença de garimpos é ressaltada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Relatório sobre a situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Panamazonia, que consignou que “grande parte da extração é realizada por mineradores ilegais que causam impactos significativos na qualidade da água”, jogando “mercúrio no meio ambiente” (COMISSÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2019, tradução nossa).

Cabe assinalar, em complementação, que o Supremo Tribunal Federal, nas salvaguardas institucionais estabelecidas no julgamento da PET 3.388/RR, assentou ser proibido, fora as hipóteses previstas nos arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, o “arrendamento ou qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios” (STF, 2009).

Outra questão que deverá ser enfrentada pelo Parlamento diz respeito à situação em que o título minerário foi concedido antes de expedida a autorização pelo Congresso Nacional¹⁰. Nesse caso, diz o projeto de lei que a autorização do Congresso Nacional deverá ocorrer no prazo de quatro anos, contados a partir do ato de homologação da terra indígena pelo Presidente da República e, se nesse prazo não houver manifestação do Parlamento, entender-se-á que houve autorização tácita.

Segundo a proposição, enquanto aguardam a deliberação do Congresso Nacional, as atividades anteriormente autorizadas poderão continuar em pleno vigor, mesmo que não tenha havido qualquer consulta à comunidade indígena afetada, e sem qualquer tipo de compensação financeira aos indígenas. Ademais, decorrido o prazo de quatro anos sem manifestação do Congresso Nacional, haverá presunção de autorização tácita para continuação da atividade exploratória. O dispositivo afronta as disposições constitucionais tanto por eliminar a consulta prévia à comunidade afetada quanto pela usurpação de competência legislativa atribuída ao Congresso Nacional.

¹⁰ Embora a Constituição exija a autorização do Congresso Nacional, a falta de lei regulamentadora permitiu que o extinto Departamento Nacional de Pesquisa Mineral autorizasse diversas atividades de exploração de minérios em terras indígenas.

Diante do panorama apresentado, constata-se que, embora algumas proposições legislativas tenham tentado equacionar os pilares do desenvolvimento sustentável, as forças políticas dominantes, desde a promulgação da Constituição de 88 até os dias atuais, vislumbram prioritariamente o desenvolvimento econômico, mitigando a necessidade de preservação ambiental e as peculiaridades inerentes ao modo de vida indígena, dando à terra por eles habitada um caráter meramente mercantilista, adotando “uma visão preconceituosa e estereotipada dos elementos de sua cultura e do seu modo de vida, considerados atrasados e primitivos” (BENSUSAN, 2006, p. 123), apartando-se integralmente dos preceitos constitucionais que almejam garantir, para as presentes e futuras gerações, uma sadia qualidade de vida, mediante o uso sustentável dos recursos naturais disponíveis.

Como observado por Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 125), “miséria e pobreza caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade”. A regulamentação da exploração mineral em terras indígenas, caso pensada como forma de prover dignidade à população indígena e meio de proteção às terras por eles habitadas, poderia ser um meio eficaz de promoção do desenvolvimento sustentável. Todavia, tal medida parece cada vez mais distante, considerando-se a atual composição do Parlamento brasileiro e das políticas públicas encampadas pelo Poder Executivo federal.

187

4 CONCLUSÕES

Ainda que a exploração de recursos minerais represente uma fonte considerável de receitas para o Brasil, não há mais espaço para políticas públicas que busquem tão somente o desenvolvimento econômico, sem previsão de proteção ao desenvolvimento social e ao meio ambiente.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha ressaltado que a proteção ao meio ambiente e aos povos indígenas configuram capítulos avançados do constitucionalismo contemporâneo, verifica-se que são incipientes as proposições legislativas que buscam integrar as garantias conferidas nos artigos 225 e 231 da Constituição Federal.

Tais projetos de lei necessitam, sob pena de futura extirpação do ordenamento jurídico por vício de constitucionalidade, garantir a observância de todos os princípios constitucionais

ambientais, de modo especial o da proteção integracional do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a fim de que as futuras gerações, sobretudo as futuras gerações indígenas, possam dispor dos recursos naturais.

O atual sistema de exploração mineral, que permite ao vencedor do certame licitatório o direito de explorar a mina até seu total esgotamento, apenas exigindo-se, ao final desse prazo, a recomposição da área degradada, não se adequa às diretrizes contemporâneas sobre desenvolvimento sustentável, várias vezes, inclusive, já mencionadas pelos nossos Tribunais Superiores.

De outro lado, o exercício de garimpo em terras indígenas, seja de forma associativa ou individualmente por pessoas físicas, é vedado nos termos da nossa Constituição e da jurisprudência consolidada da Suprema Corte do País, de modo que qualquer proposta normativa que viabilize o exercício de tal atividade em terras tradicionalmente ocupadas por indígenas padece de vício de constitucionalidade, não podendo adentrar no ordenamento jurídico brasileiro.

Em complementação, medidas legislativas que suprimem o direito de escolha das comunidades indígenas sobre a exploração mineral de suas terras também não se adequam ao controle de convencionalidade, na medida em que desrespeitam a Convenção da OIT 169, que, por dispor sobre direitos humanos, entrou no nosso ordenamento jurídico com caráter de supralegalidade, fazendo com que leis complementares e ordinárias e demais espécies normativas de hierarquia inferior não possam ser propostas de maneira diversa do que nela contido.

Diante desse cenário, urge a edição de lei regulamentadora do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, a qual deverá, mediante uma interpretação holística de todo o ordenamento jurídico pátrio, contemplar o tripé do desenvolvimento sustentável – social, econômico e ambiental, afastando-se de propostas atualmente em trâmite no Congresso Nacional que, em grande parte, visam apenas a espoliação de recursos naturais pertencentes não só aos cidadãos hoje existentes, mas também àqueles que estão por existir.

Nesse sentido, observa-se que a elaboração de um projeto de lei apto a abarcar os princípios e normas constitucionais, os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos de que o Brasil seja signatário, de modo especial a Convenção OIT 169/89, e as salvaguardas

institucionais apontadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da PET 3.388/RR, deveriam, no mínimo, regulamentar os seguintes pontos:

- a) Realização de estudo prévio pela Agência Nacional de Mineração: constatando a Agência Nacional de Mineração, por intermédio de pesquisa mineral (art. 14 do Decreto-Lei nº 227/67), a existência de jazida mineral em terra indígena, com possibilidade de aproveitamento econômico, a ela caberia solicitar ao órgão de proteção ambiental a realização de estudo de impacto ambiental;
- b) Estudo de impacto ambiental: apto a demonstrar os impactos que a medida ocasionará ao meio ambiente e à saúde da população localizada no entorno da lavra e a indicar outras áreas, além da terra indígena, em que a exploração de determinado mineral é viável, de maneira a evitar danos ambientais desnecessários em áreas indígenas;
- c) Laudos social e antropológico: elaborados pela FUNAI, buscando demonstrar os locais sagrados para a comunidade, espaços que não poderiam sofrer qualquer tipo de restrição de usufruto pelo grupo indígena;
- d) Consulta prévia, livre e informada à comunidade indígena afetada: procedimento que assegure a participação efetiva do maior número de membros da comunidade, com o auxílio da FUNAI e do Ministério Público, expondo-se as características do futuro empreendimento, os danos que poderão ser ocasionados e os benefícios que reverterão em favor de seus membros;
- e) Análise pelo Congresso Nacional: cada pedido de exploração mineral de terra indígena deverá ser submetido à aprovação do Congresso Nacional. Para tanto, poderia ser designada Comissão Especial destinada a avaliar a viabilidade do empreendimento. A fim de subsidiar a decisão do Parlamento, o estudo de impacto ambiental, o laudo antropológico e a decisão da comunidade devem estar carreados aos autos do processo.
- f) Realização de procedimento licitatório: havendo autorização do Congresso Nacional, competiria à Agência Nacional de Mineração, mediante procedimento licitatório, escolher a empresa apta a desenvolver a exploração mineral na terra indígena;
- g) Cláusulas contratuais: disposições que assegurassem garantias à comunidade afetada, como, por exemplo, seguro ou caução para eventuais danos ambientais, tempo máximo da concessão de lavra, regras para anulação ou revogação do ato de concessão, etc;

h) Destinação dos *royalties*: as verbas destinadas à comunidade indígena deveriam ser utilizadas em proveito de toda a comunidade, mediante a realização de projetos destinados à melhoria da qualidade de vida da população e preservação ambiental;

Um projeto de lei que contemple todas essas nuances poderá extirpar do ordenamento jurídico brasileiro o vácuo ocasionado pela falta de regulamentação do art. 231, § 3º, da Constituição, trazendo garantias mínimas às comunidades indígenas que, desde sempre sofrem com a exploração sem limites de seus recursos naturais, estabelecendo-se, enfim, uma forma de exploração que almeje o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3388/RR. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 19 mar. 2009. DJe 25 set. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na PET 3388/RR. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 23 out. 2013. DJe 04 fev. 2014.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Prefácio da Presidente. In: COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 222/1991*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15179>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 3061/1992*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19048>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 191/2020*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Enfoque Dogmático para o Estado do Direito Ambiental*. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 16, n. 35 – Maio./Agosto de 2019.

CFEM bate R\$ 4,5 bilhões em 2019, mas ainda esbarra na sonegação, diz Amif. *DeFato*, 04 mar. 2020. Disponível em: <https://defatoonline.com.br/cfem-bate-r-45-bilhoes-em-2019-mas-ainda-esbarra-na-sonegacao-diz-amif/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CHICHILNISKY, Graciela. Sustainable development and North-South trade. In: GURUSWAMY, Lakshman D., MCNEELY, Jeffrey (Ed.). *Protection of Global Biodiversity: Converging Strategies*. Duke University Press. Durham and London: 1998.

CIDH. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OEA, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. 1972. Disponível em: http://www.suape.pe.gov.br/images/publicacoes/legislacao/1._1972_Declaracao_Estocolmo.pdf; Acesso em 10 jun. 2020.

CPRM. Geologia Econômica. *Serviço Geológico do Brasil*. 2020. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Recursos-Minerais/Geologia-Economica-205>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CURI, Melissa Volpato. Aspectos legais da mineração em terras indígenas. *Revista de Estudos e Pesquisas*, FUNAI, Brasília, v. 4, n. 2, p. 221-252, dez. 2007.

DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. As sociedades indígenas no Brasil e seus sistemas simbólicos de representação: os direitos de ser. In: SILVA, Leticia Borges da (Coord.). *Socioambientalismo: Uma realidade – homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho*. Curitiba: Juruá, 2008.

DIAMOND, Jared. *Colapso: Como as sociedades escolhem os fracassos ou o sucesso*. 5. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Record, Brasil, 2007.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. *Revista Culturas Jurídicas*, V. 1, n. 1, 2014, pp. 51-72.

FERREIRA, Helene Sivini. Do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: um dos desafios lançados ao Estado de Direito Ambiental na Sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens; FERREIRA, Helene Silvini; CAETANO, Matheus Almeida (org.). *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens; FERREIRA, Heline Silvini; CAETANO, Matheus Almeida (org.). *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

HOEFLICH Ronile; TRZASKOS Bárbara. Análise comparativa entre o Código de Mineração vigente desde 1967 e o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37, de 2011. *Geociências*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 452-464, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/geociencias/article/view/10304/6778>. Acesso em: 09 jun. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: www.socioambiental.org. Acesso em 10 jun.2020.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo Dias. O meio ambiente na constituição federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 a 2014) ?. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 34, n. 2, p.299-314, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle de convencionalidade (na perspectiva do direito brasileiro). In: MAZZUOLI, V. O.; MARINONI, L. G. (Cords.). *Controle de convencionalidade: um panorama latinoamericano*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p.57-86. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Tradução Maria da Glória Lacerda Rurack e Klaus-Peter Rurack. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2010.

KISS, Alexandre. “Justiça Ambiental e Religiões Cristãs”. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada (org.). *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio de. Meio ambiente e desenvolvimento. Inicialmente publicado no *Jornal do Brasil*, 25.09.90, primeiro caderno, p. 11. In: CASELLA, Paulo Borba; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; XAVIER JUNIOR, Ely Caetano Xavier (org.). *Direito Ambiental: o legado de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva*. Brasília: FUNAG, 2017.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio de. Relatório Brundtland sobre o meio ambiente. *EcoRio – Revista Brasileira de Informação Ambiental*, v.1, n. 2, 1991.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. “Os ‘Limites do crescimento’ 40 anos depois: Das ‘Profecias do Apocalipse Ambiental’ ao ‘Futuro Comum Ecologicamente Sustentável’”. *Revista Continentes – UFRRJ*, ano 1, n. 1, 2012.

OTT, Konrad. The case for Strong sustainability. In: OTT, Konrad; THAPA, Phillipp (Ed.). *Greifswald's Environmental Ethics*. Greifswald: Steinbecker Verlag Ulrich Rose, 2003. Disponível em <http://www.23dd.fr/images/stories/Documents/DD/Strong-sustainability-Konrad-Ott.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

RAMOS, Christian; ABRAMO, Laís. *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluindo, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTILLI, Juliana. Aspectos jurídicos da mineração e do garimpo em terras indígenas. In: SANTILLI, Juliana (coord.). *Os Direitos Indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas e Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. *Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir*. 2017. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) – Escola de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 68, jul./dez. 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A essência socioambiental do Constitucionalismo Latino-Americano. *Revista da Faculdade de Direito UFG*, Goiânia, v. 41, n. 1, p. 197-215, jan./jun. 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Estatuto dos povos indígenas*. Série Pensando o Direito, nº 19/2009. Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR. Coordenação acadêmica: Carlos Frederico Marés de Souza Filho, 2009.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. 1ª ed., (1988), 9. reimpr. Curitiba: Juruá, 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Submissão: 24/06/2021

Aceito para Publicação: 06/12/2021

DOI: 10.22456/2317-8558.104716