

JULIANA DE ALMEIDA

**EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E PROTEÇÃO
TERRITORIAL DE TERRAS INDÍGENAS:
ENTRE MARCOS LEGAIS E
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso - artigo científico - apresentado à Comissão de Avaliação de TCC da Escola Superior de Guerra - *Campus* Brasília, como exigência parcial para obtenção do certificado de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

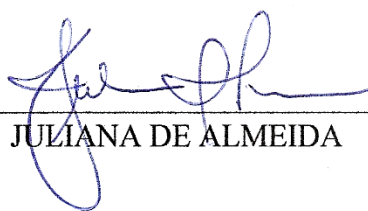
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nádia Xavier Moreira

Brasília
2020

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG).

É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.



JULIANA DE ALMEIDA

JULIANA DE ALMEIDA

**EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E PROTEÇÃO TERRITORIAL DE TERRAS
INDÍGENAS:
ENTRE MARCOS LEGAIS E POSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de
Guerra – Campus Brasília, como
exigência parcial para a obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO**:

Brasília, DF, 23 de outubro de 2020



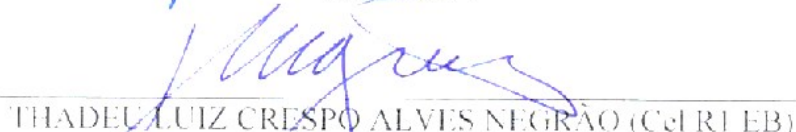
NADIA XAVIER MOREIRA (CF TMB)

Orientador



Prof. Dr. JULIO MENEZES

Avaliador 1



THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO (Cf. RI EB)

Avaliador 2

Exploração econômica e proteção territorial de terras indígenas: entre marcos legais e proposições legislativas

Juliana de Almeida ¹

RESUMO

O artigo aborda a intersecção entre proposições legislativas voltadas a regulamentação e flexibilização da exploração econômica de terras indígenas, e a estratégia de atuação do Estado brasileiro na proteção destes territórios. O objetivo da análise foi demonstrar a relevância do planejamento articulado de políticas públicas, que, embora direcionadas a finalidades distintas, possuem pontos de interconexão e convergência. Abordando algumas das limitações operacionais da Fundação Nacional do Índio, órgão coordenador da política indigenista, pontuou-se a necessidade de fortalecimento da fiscalização das terras indígenas. A conclusão foi de que os novos marcos legais propostos podem não apenas ser ineficazes para a redução de ilícitos nestas áreas, como, em determinados casos, podem fomentar conflitos em torno da anuência à exploração capitaneada por terceiros.

Palavras-chave: terras indígenas; povos indígenas; políticas públicas.

Economic exploitation and territorial protection of indigenous lands: between legal frameworks and legislative proposals

ABSTRACT

This paper addresses the intersection between Brazilian legislative proposals aimed at regulating and flexibilizing the economic exploitation of Indigenous lands, and the strategy of the Brazilian State to protect these territories. The objective of the analysis was to demonstrate the relevance of articulated planning of public policies, which, although directed to different purposes, have points of interconnection and convergence. Addressing some of the operational limitations of the National Indigenous Foundation (Funai), the coordinating body for Brazilian indigenous policy, the need to strengthen inspection of Indigenous lands was highlighted. The conclusion was that the proposed new legal frameworks may not only be ineffective in reducing illicit activities in these lands, but, in certain cases, they may foster conflicts over the consent to exploitation led by third parties.

Keywords: *Indigenous lands; Indigenous peoples; public policy.*

¹ Mestre em Antropologia Social e Especialista em Indigenismo, Desenvolvimento Local e Gestão Colaborativa de Sistemas Sócio-ecológicos Complexos da Amazônia brasileira. Coordenadora de Fiscalização da Fundação Nacional do Índio. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2020.

1. INTRODUÇÃO

A proposição do Projeto de Lei nº 191, pelo Governo Federal, em fevereiro de 2020, empreendeu novo fôlego aos antigos debates acerca da regulamentação da exploração econômica das terras indígenas brasileiras. Tais debates se inserem em um contexto mais amplo de reformulação de alguns dos arcabouços legais que versam sobre a temática da mineração. Recentemente, em 2017, o Programa de Revitalização da Indústria Mineral promoveu mudanças significativas no setor, destacando-se a substituição do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) pela Agência Nacional da Mineração (ANM)². Para Zhouri (2018) trata-se de “uma nova onda extrativa em larga escala que marca a primeira década dos anos 2000 no país, estando associada a um processo mais amplo de re-primarização da economia na América Latina” (ZHOURI, 2018, 13).

No caso da exploração minerária em terras indígenas, a questão não é nova e os debates atuais derivam do tratamento dado ao tema na Constituição Federal de 1988. Partindo do pressuposto de que os recursos minerais são estratégicos para a defesa e desenvolvimento nacional, o entendimento firmado pela Carta Magna foi de que competiria à União a tarefa da regulamentação do acesso a esses recursos, definidos como sendo de sua propriedade, conforme disposto no Artigo 20: “Art. 20 - São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo”; e reiterado no Artigo 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” (BRASIL, 1988).

Tal prerrogativa é válida inclusive no caso das terras indígenas, igualmente consideradas bens da União, mas cujo usufruto do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes é de exclusividade dos indígenas que nelas residem, conforme disposto no Artigo 231 da CF/1988. A Constituição Federal de 1988 definiu em linhas gerais o modelo de exploração minerária em terras indígenas, determinando como condicionantes (i) a autorização prévia do Congresso Nacional; (ii) a oitiva das comunidades indígenas; e (iii) a garantia de participação dos indígenas nos resultados da lavra (BRASIL, 1988).

As proposições legislativas com foco na regulamentação da exploração de recursos minerais em terras indígenas, incluindo o citado PL 191/2020, se apresentam não apenas enquanto alternativa à exploração ilegal destas áreas, mas como instrumento majoritário para a

² Criada através da Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em 02 de outubro de 2020.

resolução desta questão. A suposição é de que a existência de marcos legais que viabilizem a exploração normatizada seria suficiente para interromper as iniciativas irregulares.

Na atualidade, a exploração irregular de minérios não se restringe às terras indígenas. O contrabando e o descaminho de recursos minerários são realidades presentes em áreas que já poderiam estar sendo exploradas de forma regularizada. Desse modo, considerando que um dos principais argumentos do PL 191/2020 para justificar a regulamentação da exploração minerária em terras indígenas seria o impacto na redução de ilícitos, caberia uma reflexão mais ampla acerca da efetividade da proposta para a proteção territorial dessas áreas.

A regulamentação da pauta apresenta potencial para gerar novas arenas de disputa, seja entre agentes interessados na exploração das terras indígenas, seja entre as comunidades afetadas por tais empreendimentos. O assunto desperta ainda questões sensíveis: a negativa de parcela das populações indígenas em relação a este tipo de exploração econômica nos territórios por eles ocupados; a deflagração de conflitos intraétnicos em comunidades que não apresentam um posicionamento uníssono diante do tema; a garantia da salvaguarda de recursos fundamentais à manutenção do modo de vida destas populações; a salvaguarda de lugares de importância social, histórica ou cosmológica; os riscos e impactos ambientais acarretados pelo modelo de exploração; entre tantas outras dimensões possíveis de serem abordadas.

As análises acadêmicas não têm acompanhado o volume de debates públicos acerca dessas proposições legislativas. Porém, podemos citar análises sobre o modelo produtivo dos garimpos (BRASIL/MPF/4^aCCR, 2020) e as formas de compreensão indígena e não indígena a respeito da garimpagem e do ouro (IUBEL, 2020). De um modo geral; o campo temático carece de pesquisas aprofundadas sobre a concepção, elaboração, implementação e efetividade das normas de exploração de recursos naturais; das cadeias produtivas criminosas atuantes em terras indígenas; e das dinâmicas sociais dos agentes infratores envolvidos nesses ilícitos – tal como elaborado por Margulis (2002), acerca da cadeia criminosa do desmatamento ilegal.

Este artigo se desenvolve a partir de uma análise qualitativa baseada em revisão bibliográfica, análise documental, e tratamento de dados públicos; se detendo na interface entre dois temas proeminentes da questão indígena na atualidade: a exploração econômica de recursos naturais e a proteção das terras indígenas. Argumentamos que a regulamentação das atividades minerárias não será suficiente para a redução de práticas que historicamente têm sido realizadas à margem da legislação atual, sendo necessária a ampliação do debate acerca do bem-estar das populações indígenas, de modo a abarcar um dos temas prioritários para estes grupos: o pleno acesso aos seus territórios e a governança sobre os recursos neles existentes.

2. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA QUESTÃO INDÍGENA

As terras indígenas brasileiras perfazem, na atualidade, cerca de 14% do território nacional. Segundo dados da Fundação Nacional do Índio³, são 626 áreas espalhadas por todas as regiões do país, mas com particular concentração na região Amazônica. Do total de terras indígenas, 61% estão localizadas na Amazônia Legal e 31% na faixa de fronteira. Cerca de 1/5 das terras indígenas apresentam o procedimento de demarcação inconcluso e, em mais de uma dezena daquelas já regularizadas, a retirada dos ocupantes não indígenas ainda não foi finalizada⁴. Há ainda o registro de 120 áreas em estudo e 6 áreas de restrição de uso para monitoramento e proteção de grupos indígenas isolados.

O entendimento conceitual das terras indígenas enquanto unidade fundiária se modificou ao longo do tempo. De áreas básicas de subsistência, característica dos primeiros marcos legais (AZANHA, 2002; SOUZA LIMA & BARROSO-HOFFMANN, 2002), estas passaram; mediante um processo dialético entre a política indigenista oficial e pressões sociais nacionais e internacionais (ALBERT, 1991); a contar com um regime fundiário próprio, definido pelo dispositivo do indigenato.

A tese do indigenato foi formulada no início do Século XX pelo jurista João Mendes Junior, tendo sido incorporada às Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1969 (Emenda), além de continuar prevista na Constituição Federal de 1988, em vigor (CARNEIRO DA CUNHA, 2018). Trata-se do entendimento de que os direitos territoriais indígenas seriam originários, portanto, anteriores à consolidação do próprio Estado brasileiro.

Lopes & Mattos (2006) resumem o desenrolar do tratamento da questão territorial indígena nas Constituições brasileiras do Século XX:

Frisa-se que apenas a Constituição de 1934 abordou em seu bojo a figura do índio, que fora relegada tanto pela Constituição do Império como pela primeira Republicana. Destaque-se que essa norma fundamental assegurou aos índios o respeito à posse das terras permanentemente ocupadas por eles, as quais não poderiam ser alienadas.

(...)

Com o advento da ditadura militar em 1964, uma nova Constituição foi outorgada ao país em 1967. Esse texto constitucional, por sua vez, trouxe importante acréscimo ao instituir, em seu art. 4º, inciso IV, que as terras ocupadas pelos silvícolas integravam o patrimônio da União. Ademais, foi assegurado o usufruto exclusivo dos índios sobre os recursos naturais e de todas as utilidades existentes em suas terras.

Em 17 de outubro de 1969, foi outorgada, por três ministros militares, nova Carta ao país, sob a aparência de emenda constitucional, estando em recesso

³ Dados extraídos do site da Funai, na seção “Geoprocessamento”. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/shape>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

⁴ Tal circunstância limita a efetivação do dispositivo constitucional que garante a posse plena das terras indígenas pelos indígenas.

forçado o Congresso Nacional. A Emenda Constitucional de 1969 acrescentaria à Lex Mater uma nova regra que estatuiu a nulidade e extinção dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tivessem por objeto o domínio, a posse ou a ocupação por terceiros de terras habitadas pelos indígenas e estabelecia, também, que os terceiros ocupantes não teriam direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) (LOPES & MATTOS, 2006, p. 224).

Para Carneiro da Cunha (2018), a grande inovação apresentada pela CF/1988 não condiz com o regime fundiário das Terras Indígenas, mas se refere ao abandono do paradigma *assimilacionista* – a noção de incorporação dos silvícolas à comunhão nacional - previsto nas Constituições anteriores (Artigo 5º da CF/1946; Artigo 8º da CF 1967 e da CF/1969). Para Silva & Lunelli (2020): “Esse novo paradigma de relacionamento com os povos indígenas não somente resultou em uma ampliação do rol de direitos declarados pelo Estado como passou a requerer de si uma série de obrigações positivas e negativas, reestruturando o dever de ação estatal” (SILVA & LUNELLI, 2020, p.7). No âmbito deste novo contexto, caracterizado por uma forma inovadora de relacionamento entre o estado brasileiro e as populações indígenas, as políticas indigenistas estariam configuradas como ações institucionalizadas e adaptadas à multiculturalidade característica da população brasileira (SILVA & LUNELLI, 2020).

Mais recentemente, o paralelo estabelecido entre as questões fundiária e ambiental colaborou para a incorporação das terras indígenas no rol mais amplo das chamadas “Áreas Protegidas”, o que, segundo Oliveira (2020), se deu formalmente em 2006, com a inclusão destes territórios no Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Para Barretto Filho *et al* (2020), de fato o PNAP propõe uma conceitualização mais alargada sobre o assunto:

No Brasil, o termo áreas protegidas corresponderia a um espaço regulamentado que, segundo a Constituição Federal de 1988, iria além dos objetivos de proteção ambiental, abarcando todos os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (BENSUSAN, 2008 *apud* BARRETTO FILHO *et al*, 2020, p. 14).

Paralelamente aos debates acerca da questão territorial indígena, no campo do indigenismo oficial a lógica de “desenvolvimento comunitário” vai sendo substituída por concepções mais arrojadas, tais quais as noções de “desenvolvimento sustentável” e de “etnodesenvolvimento” (VERDUM, 2006). O etnodesenvolvimento significaria “que uma etnia, autóctone, tribal ou outra, detém o controle sobre suas próprias terras, seus recursos, sua organização social e sua cultura, e é livre para negociar com o Estado o estabelecimento de relações segundo seus interesses” (STAVENHAGEN, 1984, p. 57 *apud* AZANHA, 2002). Por seu turno, Luciano (2006) compreende que “A proposta do etnodesenvolvimento persegue o esforço crítico que busca propor conceitos e metodologias alternativos à teoria clássica do

desenvolvimento” (LUCIANO, 2006, p.51). Segundo este autor, trata-se de um “complemento qualitativo ao conceito de desenvolvimento sustentável” (LUCIANO, 2006, p.51)., em relação ao qual, entretanto, faz-se necessário reconhecer que opera a partir de um “marco conceitual e metodológico básico da teoria do desenvolvimento, fundamentalmente civilizatório, universalizante, homogeneizante e evolutivo” (LUCIANO, 2006, p.51) e, portanto, alheio aos modos de vida indígenas⁵.

Ainda no campo nas relações estabelecidas pelas populações indígenas junto ao Estado brasileiro, mediadas por um viés inscrito nas políticas ambientais, tem-se a deflagração de proposições derivadas do universo gerencial/empresarial (OLIVEIRA, 2020), podendo ser elencado como marco a publicação do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Conforme argumentam Linke *et al* (2020):

A delimitação física do espaço em polígonos fechados, como áreas estanques com recursos naturais finitos e limitados, forçou os povos indígenas a se apropriarem de um novo paradigma de territorialidade com implicações diretas às suas formas de vida tradicional, a sobrevivência e reprodução física e cultural mencionadas na Carta Magna (ARAÚJO; SILVA; HERNÁNDEZ, 2019; COMANDULLI, 2012; CUNHA, 2009; INGLÊS-DE-SOUZA; ALMEIDA, 2012; *apud* LINKE *et al*, 2020, p. 68).

A proposição da PNGATI se insere num contexto de consolidação das políticas públicas voltadas ao manejo sustentável dos territórios indígenas regularizados, caracterizado pelo maior protagonismo de instituições representativas dos povos indígenas, ainda que de forma mediada por “especialistas” (LUCIANO, 2006), neste caso, antropólogos e indigenistas, grupos denominados por Verdum (2006) pela alcunha de “neoindigenismo”.

Não obstante à participação mais efetiva dos indígenas nos processos de concepção e planejamento de políticas públicas, na perspectiva de Luciano (2006), a introdução de uma visão pautada na lógica de gerenciamento esbarraria no confronto entre o que ele denominou por “racionalidades distintas”, à saber, “entre o entendimento que se tem de políticas de desenvolvimento por parte dos planejadores e os diferentes horizontes socioculturais dos povos indígenas” (LUCIANO, 2006, p. 10). Isso porque, segundo o autor, “na prática os mecanismos de gestão e de execução ignoram elementos sensíveis das dinâmicas sociais que orientam e articulam a vida coletiva dos povos” (LUCIANO, 2006, p.13). Em sua

⁵ Para Luciano (2006), alguns indígenas têm preferido a denominação de “projetos de alternativa econômica”, uma vez que, ainda que apreendidos como oportunidades para estes grupos, tais projetos constituem um tipo indesejado de intervenção, uma vez que são pautados por uma perspectiva reformista, de perfil integracionista e civilizatório, característica do Estado brasileiro.

conceitualização, tais políticas públicas são elaboradas a partir de recortes genéricos, tais quais o de “populações indígenas” ou “comunidades tradicionais”, surgindo, na prática, o desafio de promover a acomodação dessas diretrizes ao amplo espectro sociocultural de etnias autóctones brasileiras, atualmente num total de 395, segundo dados do Censo brasileiro de 2010 (IBGE, 2012).

Os dados do último Censo apontam ainda uma ampla diversidade linguística, tendo sido registrados 274 idiomas indígenas. O Censo ainda contabilizou que 17,5% da população indígena brasileira não possui proficiência na língua portuguesa. Tal aspecto é particularmente relevante, tendo em vista o direito à consulta prévia, livre e informada garantido às populações indígenas previsto na Convenção 169 da OIT, a qual foi ratificada pelo Estado brasileiro em 2002 e passou a vigorar como lei a partir de 2004 (BRASIL, 2004), questão essencial nos debates em torno da regulamentação da exploração econômica das terras indígenas.

Existe ainda a crítica de que a deflagração das políticas de gestão territorial e ambiental delimitaria um período “pós-demarkações” (CURI, 2007), pois ainda que exista um relevante passivo de pleitos fundiários pendentes de apreciação pelo Estado – cerca de 60%, de acordo com Arruda (2004) – em face da dimensão atual do conjunto de terras indígenas já regularizadas, urge o desafio de promover o regramento do uso destes territórios, com a consolidação de estratégias locais de promoção do uso sustentável e proteção territorial.

As prerrogativas legais da gestão territorial e ambiental previstas na PNGATI incluem dinâmicas de exploração econômica, em distintas dimensões, abarcando, todavia, iniciativas apreendidas a partir da sua aderência ao modelo de manejo sustentável⁶. Na prática, certos usos econômicos das terras indígenas extrapolam os marcos legais, envolvendo atividades agrícolas em larga escala e acordos de exploração agropecuária ou mineral baseados na lógica de arrendamentos ou sistemas de coparticipação (denominados como “parcerias”).

Estudo produzido pela Funai (2020) argumenta que a expansão da zona de influência dos garimpos em terras indígenas conta é potencializada pela falta de regulamentação da matéria, assim como pela deficiência do Estado no fomento a formas alternativas de geração de renda.

Em alguns casos parte das lideranças ou famílias de determinada terra indígena acabam se aliando aos garimpeiros ilegais. As comunidades indígenas, em geral carentes de políticas de geração de renda, acabam ficando reféns do aliciamento da rede garimpeira para obter os recursos mínimos para sua subsistência. Em que se pese o caráter ilegal da prática, os indígenas acabam sendo os mais prejudicados nessas situações, posto que recebem

⁶ Destacamos em especial dois itens do Eixo 5 da PNGATI, “uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas”: “b) fortalecer e promover as iniciativas produtivas indígenas, com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis; e d) apoiar a substituição de atividades produtivas não sustentáveis em terras indígenas por atividades sustentáveis” (BRASIL, 2012).

montantes insignificantes em troca de um impacto socioambiental inestimável em seu território (FUNAI, 2020, p. 11).

Especificamente em relação ao garimpo ilegal, para Wanderley (2015 e 2018), estes empreendimentos são caracterizados pelo baixo nível de institucionalização e por raras situações de legalidade⁷. O autor aponta que o rápido e expressivo alastramento de garimpos na Amazônia brasileira, durante os anos 1980, contribuiu significativamente para a expansão das fronteiras minerais na região, mediante a identificação de novas jazidas. Tal situação acarretou, à época, na obstrução do controle estatal, assim como do domínio das lavras por grandes mineradoras. Todavia, nos anos 1990, distintos fatores contribuíram para o recrudescimento da garimpagem e o fortalecimento da mineração industrial, destacando-se o esgotamento das reservas de aluvião em exploração e da capacidade de expansão da fronteira minerária, associado aos esforços de regulamentação e repressão de iniciativas ilegais por parte do Estado no contexto pós CF/1988. Este processo resultou, por um lado, na ampliação do investimento em mecanização dos garimpos, e, por outro, na expansão dos garimpos tanto em países vizinhos ao Brasil, quanto em áreas brasileiras nas quais a mineração é vedada - sobretudo unidades de conservação e terras indígenas.

Outrossim, nem sempre a exploração ilegal conta com o envolvimento e/ou anuência dos indígenas. Em determinados casos, alguns grupos fazem questão de tornar pública e notória a sua contrariedade a este tipo de exploração econômica em seu território, como ocorre com o povo Yanomami (IUBEL, 2020). Desse modo, é possível prever que, no caso de algumas terras indígenas nas quais há registro atuais de práticas ilícitas, os agentes envolvidos na cadeia criminosa encontrariam dificuldades para se regularizar, por não contar com a aquiescência dos indígenas residentes no local.

Os povos indígenas têm sido invariavelmente retratados como grupos paupérrimos, que repousariam desavisados sobre as maiores fontes de riqueza do país⁸: “As Terras Indígenas têm

⁷ Para o autor, os garimpos irregulares podem ser classificados em dois grupos: os informais, no caso daqueles passíveis de formalização, mas que operam sem cumprir todas as normas legais vigentes; e os ilegais, no caso dos garimpos que não são passíveis de regularização, situação atual dos núcleos de exploração localizados em terras indígenas (WANDERLEY, 2015 e 2018).

⁸ Em uma transmissão ao vivo apresentada nas redes sociais na data de 17 de abril de 2019, com a participação de representantes indígenas de diferentes Estados brasileiros, o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, afirmou que “Em Roraima, tem R\$ 3 trilhões embaixo da terra. E o índio tem o direito de explorar isso de forma racional, obviamente. O índio não pode continuar sendo pobre em cima de terra rica”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas/>. Acesso em 03 de outubro de 2020.

sido reiteradamente retratadas como ricas, improdutivas e despovoadas, uma espécie de “antítese do desenvolvimento”” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998 *apud* BAINES, 2001b).

É evidente que as terras indígenas, sobretudo aquelas localizadas na Amazônia Legal, reúnem uma significativa cobertura florestal, antagonizando o processo em curso nas áreas limítrofes, caracterizado pela exploração (muitas vezes não racionalizada) dos recursos naturais. Neste sentido as terras indígenas constituem uma exceção ao que Becker (2005), citando Kenneth Boulding, denominou como “paradigma da economia de fronteira”: “o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos” (BECKER, 2005, p. 72). Na perspectiva de Becker (2005), em relação à região amazônica, “há que se substituir a política de ocupação por uma política de consolidação do desenvolvimento” (BECKER, 2005, p. 83). Todavia, para esta autora, se faz “necessário articular os diferentes projetos e os diversos interesses e conflitos que incidem na região” (BECKER, 2005, p. 83)⁹.

Compete destacar que as noções de regulamentação e regularização não são sinônimas, não obstante o seu reiterado uso enquanto tal. Ainda que se regulamente determinados aspectos vinculados ao uso econômico de terras indígenas, não há garantia da regularização das iniciativas ilícitas em curso, isso porque as mesmas precisarão, necessariamente, passar pelo crivo dos ritos e procedimentos legais a serem estabelecidos. Apreendendo a questão de uma ótica similar, Curi (2007) enfatiza que: “Atualmente, antes mesmo de qualquer regulamentação de uma lei para a realização da atividade minerária em terras indígenas, diversos interesses já recaem sobre essas terras, o que pode prejudicar sobremaneira a aplicabilidade de uma lei futura e os direitos dos povos indígenas” (CURI, 2007, p. 228).

Tais aspectos são relevantes para o debate proposto neste artigo. Ainda que houvesse a regulamentação da exploração minerária em terra indígena, grande parte das iniciativas em curso continuariam sendo enquadradas como práticas ilícitas. Isso ocorre porque o modelo produtivo vigente passa ao largo dos dispositivos legais básicos (direito trabalhista, tributário, ambiental, etc).

3. EXPLORAR E PROTEGER: PROCESSOS ANTAGÔNICOS?

⁹ Especificamente no caso dos recursos minerários, por se tratar de recursos estratégicos dos pontos de vista econômico e de defesa, caberia uma reflexão mais ampla, envolvendo a participação pública neste debate, acerca dos possíveis modelos e formatos de exploração, priorizando uma perspectiva de exploração com planejamento de médio e longo prazos.

As terras indígenas constituem as áreas mais preservadas do país. O regime diferenciado de uso, ocupação, governança e gestão das Terras Indígenas é muitas vezes apropriado por cadeias criminosas como uma janela de oportunidade para facilitar práticas ilícitas. Podemos citar os inúmeros casos de exploração irregular de recursos naturais (pesqueiros, madeireiros e minerais) e o uso para atividades agropecuárias de larga escala – sobretudo arrendamentos. Tais práticas são desenvolvidas de forma ilegal gerando ônus ao Estado, pois resultam na não arrecadação de impostos e em gastos para a repressão e eventual mitigação dos danos causados.

Todavia, a pressão exercida sobre as terras indígenas se dá de outros modos: de um lado, por meio de invasões e formas ilegais de exploração; mas, por outro, através de iniciativas de regulamentação da exploração econômica que nem sempre partem das populações indígenas (principais interessadas no assunto).

No âmbito deste cenário, foram retomadas as discussões acerca da regulamentação da exploração de recursos naturais das terras indígenas, com finalidade econômica. Os principais pressupostos das iniciativas legislativas versam sobre melhores condições de vida aos indígenas; o afastamento do dispositivo assistencialista do Estado; e a coibição das práticas ilegais.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à proteção das terras indígenas. Consta em seu Artigo 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”. De acordo com Arruda (2004), “pela legislação brasileira atual as terras indígenas são propriedade da União, de posse coletiva dos povos que as ocupam, os quais detêm legalmente o direito a seu usufruto exclusivo, e que se encontram em graus variados de reconhecimento pelo Estado”.

A CF/1988 determinou também um conjunto de restrições à exploração dos recursos naturais das terras indígenas. Ainda no Artigo 231, seu § 2º define que “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” (BRASIL, 1988). Por seu turno, o § 4º define que “As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (BRASIL, 1988).

Para Arruda (2004), estes “preceitos constitucionais têm formulações de cunho geral que comportam vários aspectos a serem regulamentados pela legislação ordinária para que se tornem totalmente operacionais”. De fato, a proposta da Assembleia Constituinte foi de que tais dispositivos deveriam ser alvo de regulamentação posterior, por meio de legislações infraconstitucionais. Embora um conjunto de Projetos de Lei tenha, desde então, tramitado no

Congresso Nacional¹⁰, após três décadas da promulgação da Constituição Federal vigente, o Artigo 231 não foi, até o momento, alvo de regulamentação.

A proteção territorial figura ainda no primeiro eixo de ação da PNGATI. A garantia da posse plena das terras indígenas é entendida como condição necessária para a efetivação dos demais eixos estratégicos da política (gestão territorial e ambiental; uso sustentável; etnodesenvolvimento; etc).

[...] é preciso se considerar a dimensão territorial como condição primeira para a existência de qualquer grupo indígena. É a garantia do acesso ao território que sedimenta a possibilidade de reprodução social do povo ou comunidade nos moldes tradicionais. Isto se dá não apenas porque o território é o espaço de sobrevivência, de produção e distribuição de recursos, mas porque é neste que se entrelaçam às diversas dimensões articuladoras da identidade grupal. É nele que estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos, os mitos e o sobrenatural, que é o que mantém vivo a memória do grupo. Nele estão enterrados os ancestrais e localizados os sítios sagrados. Ele é apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento e saberes nativos herdados de seus ancestrais. Ele, em certa medida, condiciona o modo de vida e a visão de homem e de mundo (LUCIANO, 2006, p. 57).

Entretanto, para Yamada & Villares (2010), é recorrente que os governos locais vejam e promovam “os indígenas como estrangeiros em seus próprios territórios, ignorando suas importantes contribuições nas relações sociais e econômicas dos estados e municípios” (YAMADA & VILLARES, 2010, p.148-149). Análise similar é precedida por Pacheco de Oliveira (1998), quando este menciona a existência de interesses por parte de grupos políticos e econômicos locais ou regionais, que impulsionam iniciativas de apropriação de áreas e dos recursos naturais existentes nas terras indígenas.

Segundo Baines (2001b), citando Pacheco de Oliveira (1998), não existe um levantamento oficial acerca das formas e graus de invasão que atingem as terras indígenas brasileiras. Indruinas (2000), igualmente citado por Baines (2001b), estimou em 85% o nível de intrusão em terras indígenas no Brasil. Levantamento realizado por Pacheco de Oliveira (1998) durante a década de 1990 apontava que “a grande maioria das áreas indígenas sofre algum tipo de invasão ou intrusamento, inclusive aquelas demarcadas e dadas oficialmente como já regularizadas”. O autor destaca ainda que:

Em mais de 1/3 das terras indígenas, totalizando 86,8% de sua extensão total, existe alguma forma de utilização dos recursos naturais para finalidades estranhas aos índios. Não estão computadas aí as terras invadidas por

¹⁰ Sprandel (2019) realizou pesquisa no sistema de busca dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo verificado a existência de 148 projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição que versam sobre a temática da mineração. Destes, 21 (14%) se referem à autorização da mineração em terras indígenas, sendo as principais proposições: o PL nº 2.057/1991; o PL nº 1610/1996 e o já citado PL nº 191/2020.

fazendeiros, posseiros ou extratores, nem programas econômicos desenvolvidos pelo próprio organismo tutelar. [...] há também registro da existência de garimpos não indígenas em 22 áreas, correspondendo a quase 30% da extensão total das terras indígenas. Também 79 áreas indígenas, que totalizam quase 70% do montante total das terras indígenas, estão sofrendo alguma forma de injeção de empresas mineradoras, o que se conhece através de levantamento realizado pelo CEDI/CONAGE (Coordenação Nacional dos Geólogos) sobre os requerimentos para exploração e lavra encaminhados ao DNPM (Departamento Nacional de Pesquisa Mineral) e FUNAI (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998, p. 08).

Projeto conduzido pelo Núcleo de Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Neepe/Fiocruz), denominado “Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil”, cujo recorte é baseado no conceito de “vulnerabilidades socioambientais”, também apresenta dados sistematizados acerca de ilícitos incidentes em terras indígenas:

De um total de 297 casos de injustiça ambiental apresentados no Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (ou Mapa de Conflitos), recenseamos 202 que se referem a grupos sociais que poderiam ser chamados de povos ou comunidades tradicionais; verificamos injustiças que afetam mais de 72 povos indígenas, 44 comunidades quilombolas, 32 de ribeirinhos, 24 de pescadores artesanais e/ou marisqueiras, 28 de outros, em particular os seringueiros (LEROY & MEIRELES, 2013, p. 115).

Metodologicamente, o mapeamento elaborado pelo Neepe/Fiocruz trabalha a partir de uma concepção mais elástica do que se refere a invasões de terras indígenas:

A invasão dos seus territórios se dá também indiretamente por meio dos impactos causados a eles e às pessoas pelos empreendimentos. Denunciam-se a contaminação provocada por agrotóxicos, pela mineração, pela indústria química, por derramamento de óleo, pela poluição e as modificações na piscosidade dos rios provocadas por barragens. Mais do que isso, os casos mostram com frequência uma profunda desestruturação das comunidades, ocasionada por violência, compra e cooptação de pessoas, confinamento em áreas restritas, pressão da vizinhança, que as levam a situações de alcoolismo, consumo de drogas, prostituição, divisões internas (LEROY & MEIRELES, 2013, p. 123).

Em sua análise mais atual, com a sistematização de dados do ano de 2019, o Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil do projeto do Neepe/Fiocruz, indica o envolvimento de populações indígenas em pelo menos 36 casos:

seja porque foram afetados indiretamente por acidentes ambientais e outras consequências das atividades de mineração, seja porque seus territórios foram invadidos por garimpos ilegais, ou ainda porque o processo de demarcação de seus territórios ainda não foi concluído e eles não conseguem, por causa disso, realizar o chamado processo de desintrusão, através do qual todas as atividades não-indígenas seriam cessadas (ROCHA & PORTO, 2020, p. 11).

Em análise realizada nos anos 1990, Gallois (1993) afirmou que “Atualmente, praticamente todos os grupos indígenas da Amazônia mantêm algum envolvimento com a questão do garimpo. Mas as formas deste relacionamento são extremamente diferentes” (GALLOIS, 1993, p. 01). A antropóloga defende ainda que “seria importante estabelecer parâmetros para estudar a situação atual desses povos, que encontram no garimpo tanto problemas quanto alternativas para o seu futuro” (GALLOIS, 1993, p. 01).

Em análise recente produzida pelo Ministério Público Federal que aborda aspectos característicos da mineração na região amazônica pontua-se algumas das terras indígenas com exploração irregular em curso:

Destaca-se, no particular, que, na Amazônia, o garimpo é o principal e mais difundido mecanismo de exploração de ouro, havendo registro de atividade garimpeira irregular em diversas Terras Indígenas – caso das TIs Yanomami (RR e AM), Tenharim Igarapé do Rio Preto (AM), Munduruku (PA), Kayapó (PA), Alto Rio Negro (AM), Raposa Serra do Sol (RR), entre muitas outras (BRASIL/MPF/4^aCCR, 2020, p. 168).

Tais dados se aproximam dos apresentados por Siqueira-Gay *et al* (2020). Os autores alegam a constatação que da totalidade de terras indígenas brasileiras, 115 apresentariam ao menos uma concessão de lavra. Ademais, foram identificadas também 148 terras indígenas com mineração ilegal em curso no seu território.

A Funai não dispõe de um banco de dados (qualitativo e quantitativo) sistematizado e público acerca dos ilícitos incidentes em terras indígenas¹¹. Sobre a temática da mineração foi produzida em 2020 a Nota Técnica nº 2/2020/COFIS/CGMT/DPT-FUNAI, a qual consolida dados gerais sobre o assunto:

Mesmo não havendo marco legal no Brasil que regulamente a mineração em terras indígenas, no cadastro da ANM existem atualmente mais de cinco mil e duzentos processos minerários que incidem diretamente em terras indígenas. Em dezembro de 2018 foram constatados um total de 4.073 processos totalmente sobrepostos às terras indígenas, sendo que destes, 675 foram requeridos pelo setor privado e 3.398 pela União. Ou seja, mais de 80% dos processos são requeridos pela própria União, o que indica o caráter estratégico, mas também conflituoso da prática de reserva de mercado dos minérios em áreas indígenas (FUNAI, 2020, p. 04).

De acordo com o estudo conduzido pela Funai, baseado em dados da ANM, o ouro e o minério de ouro representam quase 50% do total de processos minerários incidentes em terras

¹¹ Carente de uma iniciativa de sistematização de dados acerca dos ilícitos incidentes em terras indígenas, o órgão indigenista oficial não detém meios técnicos que ratifiquem ou refutem informações qualificadas por outros órgãos públicos, por iniciativas da sociedade ou por meio de pesquisas acadêmicas. Além disso, tal deficiência se impõe como relevante fator de limitação ao planejamento das políticas públicas de proteção territorial.

indígenas, enquanto que “O minério de ferro e o nióbio, não obstante sejam objeto de repercussão pública, representam menos de 1% do montante total” (FUNAI, 2020).

Para Wanderley (2015 e 2018), entre as décadas de 1980 e 1990 ocorre na Amazônia brasileira a transição da prática de mineração aluvionar - de pequena escala, artesanal e semimecanizada - para um sistema de exploração mecanizado e que, portanto, demanda maior investimento de capital ¹². Segundo o autor, tal alteração, vigente na atualidade, acarretou a concentração da exploração em grupos de maior poder econômico e político. Mesmo assim, na atualidade, “a Amazônia ainda enquadra-se como uma periferia de recursos para o setor mineral industrial, mas o mesmo não vale para mineração artesanal e semimecanizada” (WANDERLEY, 2015, p. 35).

A extensão e a localização geoestratégica das terras indígenas, de fato, as alçou a um patamar de relevância nos debates brasileiros acerca da temática da Defesa. Tais debates invariavelmente expressam o que seria um antagonismo entre a garantia do dispositivo constitucional que assegurou aos indígenas o reconhecimento dos seus territórios originários pelo Estado, e os interesses próprios deste mesmo Estado – conceituado como “Interesse Nacional” ou “Interesse Público”.

O conceito de Interesse Nacional é sintetizado por Abreu (2018) a partir de uma compreensão ampliada do tema.

Procurando diminuir a abrangência e a vagueza da categoria teórica, assume-se [...] que os interesses nacionais fundamentais dos Estados contemporâneos estão associados às ideias centrais que integram o conceito de desenvolvimento sustentável, que são: o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente e o bem-estar social. Essas ideias, que persistem nos relatórios produzidos pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, a partir de 1987, seriam assim um conceito “guarda-chuva” que abrigaria qualquer interesse nacional concreto (ABREU, 2018).

A centralidade da questão fundiária nos debates acerca do “problema indígena” no Brasil, perpassou o período colonial e imperial, chegando até a república, mantendo-se em destaque até os dias atuais (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998; CARNEIRO DA CUNHA, 2012).

¹² Na primeira década do Século XXI ocorre a supervalorização das *commodities* agrícolas e minerárias. Desde 2002 tem sido verificado o crescimento exponencial da cotação do ouro no mercado internacional e o investimento em ouro tem se demonstrado um dos mais rentáveis no cenário decorrente da crise financeira global de 2008. Ainda que a dinâmica dos garimpos esteja mais fortemente associada a processos socioeconômicos locais, os mesmos tendem a responder de maneira mais significativa pelo incremento da exploração vinculada a variações dos preços. Isso porque, devido as suas características pautadas pela não regulação e pela implementação de cadeias operacionais mais simplificadas – quando comparadas à mineração industrial¹² –, o garimpo informal e ilegal reage de forma mais ágil às oscilações do valor de comercialização dos minérios (WANDERLEY, 2015 e 2018).

Especialmente para Carneiro da Cunha (2012), a militarização da questão indígena, bem como sua designação como risco à segurança nacional se consolidou, sobretudo, após eventos ocorridos nos anos 1970, durante o período denominado “milagre econômico”. Isso porque, concomitantemente aos esforços de ampliação da infraestrutura de transporte e energia do país, se deu a realocação de populações indígenas residentes em zonas de interesse nacional. “Sua presença nas fronteiras era agora um potencial perigo. É irônico que índios de Roraima, que haviam sido no século XVIII usados como “muralhas dos sertões” (Farage 1991), garantindo as fronteiras brasileiras, fossem agora vistos como ameaças a essas mesmas fronteiras” (CARNEIRO DA CUNHA, 2012, p.20-21).

Distintas análises apontam dois contextos principais de avanço no reconhecimento dos territórios indígenas: (i) primeiramente, ainda nos anos de 1970 e 1980, da pressão exercida por bancos internacionais que apoiavam os investimentos na expansão da infraestrutura de transporte e energia, os quais exigiam ao Estado brasileiro a adoção de medidas de salvaguarda frente as populações indígenas impactadas; e (ii) posteriormente, já nos anos 1990, do apoio provido por meio de projetos de cooperação internacional voltados à proteção das florestas tropicais, fomentando, em decorrência deste recorte, o avanço da regularização de terras indígenas somente na região amazônica (BAINES, 2001a; RAMOS, 1994).

Nessa mesma linha, para Pacheco de Oliveira (1998), “Os conflitos verificados no meio rural foram respondidos no início dos anos 1980 com a transformação da política fundiária em assunto de interesse militar”. O antropólogo referia-se à atuação protagonista, à época, por parte da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional – órgão com status de Ministério – na implementação das políticas fundiárias. O fomento estatal para a expansão de novas formas de ocupação da região amazônica acarretou no processo de reterritorialização dos grupos sociais que já ocupavam esta região, processo este que obviamente não se restringe às populações indígenas.

Para Barry Buzan e seus colaboradores, “segurança é sobrevivência, ou seja, somente se pode falar em *segurança nacional* quando um assunto é apresentado como sendo uma ameaça real a algum objeto (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, este incorporando o governo, território e sociedade)” (BUZAN *et al*, 1998, *apud* RUDZIT & NOGAMI, 2010, p. 10). Para estes autores, é a natureza da ameaça que determina a possibilidade de se lançar mão de “medidas extraordinárias” como resposta. “Por essa razão, a invocação da segurança nacional tem sido a chave para a legitimização do uso da força, mas geralmente ela tem servido como a forma do Estado mobilizar, ou invocar poderes especiais, a fim de lidar com uma ameaça existente (BUZAN *et al*, 1998, *apud* RUDZIT & NOGAMI, 2010, p. 10).

Na atualidade, a dimensão estratégica da questão indígena no campo do Interesse Nacional está particularmente representada nas 19 salvaguardas definidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em análise da Petição nº 3388, no âmbito da qual se deliberou pela manutenção da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada no estado de Roraima. A temática da exploração econômica de terras indígenas figura em distintos itens das salvaguardas propostas pelo STF.

De acordo com Yamada e Villares (2010): “As 19 ressalvas pretensamente procuravam conciliar os interesses indígenas, a defesa nacional e a preservação do meio ambiente” (YAMADA E VILLARES, 2010, p.147). Ainda que o julgamento da PET nº 3388 pelo STF abordasse exclusivamente a validade do processo de homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, a aprovação em plenário do conjunto de condicionantes propostas pelo Ministro Gilmar Mendes (ratificado em 2013, quando da apreciação dos embargos de declaração da referida PET) demonstra uma sinalização da Corte quanto ao entendimento de como deveria se dar o tratamento da questão indígena no cenário pós regularização fundiária: “As 19 condicionantes foram criadas como enunciados de caráter geral, sendo a maioria sobre o relacionamento futuro do Estado com os povos indígenas, inclusive em relação à questão territorial” (YAMADA & VILLARES, 2010, p. 153-154).

Segundo a análise de Pacheco de Oliveira (1998), a questão indígena brasileira perpassa as questões fundiária e demográfica, sendo tais aspectos invariavelmente acionados para validação de questionamentos acerca da localização e extensão das terras indígenas:

A especificidade do problema indígena no Brasil não passa apenas pela sua pequena expressão demográfica, mas pela complexa combinação ente pequeno volume demográfico e controle de extensos territórios. É a associação entre esses fatores contrastantes que faz ainda da política e da legislação indigenistas brasileiras um ponto de confluência de interesses e preocupações de grande envergadura, tendo implicações significativas para programas fundiários, energéticos, minerais, ambientais, de crescimento econômico, de políticas migratórias, de relações internacionais e de questões estratégicas (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998, p. 06).

Neste ponto da análise, a questão indígena e a questão minerária aparecem interconectadas pela sua alçada ao campo do Interesse Nacional. No Brasil, o interesse minerário tem, há séculos, impulsionado processos expansionistas e de territorialização, incluindo desterritorializações e reterritorializações. Esse mote perpassa toda sua história colonial, estando presente ainda no período atual, mesmo que revestida por novas formas de exploração, características das democracias capitalistas contemporâneas. Se a extensão e posição geoestratégica das terras indígenas tem fomentado debates acerca da possível fragilização da soberania nacional, tal situação não tem ecoado à altura no campo da proteção

territorial das áreas protegidas, como estratégia de fortalecimento da presença do Estado brasileiro na região.

4. REGULAMENTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO

Em fevereiro de 2020, o Poder Executivo (gestão 2018-2021) apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 191, que versa sobre a regulamentação da exploração econômica, em terras indígenas, de recursos minerais, hidrocarbonetos (petróleo e gás), bem como o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia.

A proposta apresentada contempla as prerrogativas previstas na CF/1988, relacionadas à consulta aos povos indígenas e à autorização do Congresso Nacional, versando ainda sobre os critérios para oitiva das comunidades indígenas afetadas; sobre a participação destas comunidades nos resultados da atividade; sobre a indenização pela restrição ao preceito constitucional que define o usufruto exclusivo dos indígenas aos recursos do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas por eles ocupadas; e sobre a destinação de tais pagamentos.

O PL 191/2020 foi elaborado por um Grupo de Trabalho composto por representantes do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. A Exposição de Motivos Interministerial nº 00012/2020/MME-MJSP, anexa ao PL 191/2020, explicita o interesse do Governo Federal na regulamentação da matéria. De um lado, o fato de que a Constituição Federal de 1988 havia, na sua promulgação, previsto a necessidade de regramento da exploração minerária em terras indígenas, o que, após mais de três décadas, ainda não fora realizado. Por outro lado, argumenta que a não regulamentação da matéria tem gerado um conjunto de “consequências danosas” ao país:

Não geração de conhecimento geológico, potencial de energia, emprego e renda; lavra ilegal; não pagamento de compensações financeiras e tributos; ausência de fiscalização do aproveitamento de recursos minerais e hídricos; riscos à vida, à saúde, à organização social, costumes e tradições dos povos indígenas; conflitos entre empreendedores e indígenas (EMI nº 00012/2020/MME-MJSP, p. 01).

Na imprensa, o PL 191/2020 é apresentado como estratégia do Governo Federal para melhorar as condições de vida das populações indígenas, o que se daria por meio da flexibilização das formas de exploração econômica das terras indígenas, promovendo uma maior autonomia destes povos. A definição de um marco regulatório é defendida também como

estratégia para redução das práticas ilícitas incidentes nas terras indígenas, como já mencionado.

Em Parecer favorável à aprovação do PL 191/2020, a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) argumenta que o Projeto de Lei “regulamenta atividades que na prática já ocorrem na clandestinidade, o que gera inúmeros problemas e conflitos não só para os indígenas mas para a sociedade como um todo”.

Com posição divergente, por seu turno, Verdum (2020), em texto apenso à Nota divulgada pela Associação Brasileira de Antropologia, argumenta que:

O texto do projeto de lei, como também o seu principal documento de apoio e de “esclarecimentos” (este último redigido pela Subsecretaria de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República) estão construídos com expressões e ideias como protagonismo, liberdade, autonomia da vontade, consulta, desenvolvimento, empreendedorismo indígena, entre outras. Todavia, no contexto em que aparecem, esses termos estão carregados por uma linha econômico-política de ação e transformação nitidamente neoliberalizante. Uma linha que vai no sentido de instrumentalizar e mercantilizar (e vulnerabilizar, como efeito) os territórios, a natureza, os conhecimentos e saberes, as relações sociais comunitárias, os corpos e corporalizações, e os sentimento e subjetividades, individuais e coletivas (VERDUM, 2020, p. 01).

Em análise acerca das externalidades que poderiam ser geradas mediante a aprovação do PL 191/2020, Siqueira-Gay *et al* (2020) argumentam que a vigente interdição à exploração minerária em terras indígenas teve maior efetividade na vedação à exploração industrial, não tendo sido eficaz em relação às atividades ilegais de mineração de pequena escala. Os autores preveem ainda que “o aumento da mineração industrial influenciaria essas atividades ilegais e poderia impactar grupos isolados que vivem nessas TIs, enfatizando a necessidade de futuras pesquisas sobre o tema” (SIQUEIRA-GAY *et al*, 2020, p.03).

Crimes, tais como a exploração ilegal de minérios, se desenvolvem à revelia da lei, contando com vantagens financeiras relacionadas ao não cumprimento de legislações trabalhistas, ambientais e tributárias, o que; evidentemente; caso fosse exigido, geraria custos adicionais ao arranjo produtivo adotado. Trata-se de modelos produtivos que não atendem a requisitos básicos de funcionamento de empreendimentos econômicos, tais como: formalização da pessoa jurídica responsável pela exploração; cumprimento de legislações ambientais e trabalhistas; arrecadação de impostos; etc (BRASIL/MPF/4ª CCR, 2020).

Citados por Ferreira (2020), Cohen e Felson (1979) “sustentam que, para o acontecimento de um crime, são necessários três requisitos, um agressor motivado, um alvo apropriado e ausência de guardiões capazes” (FERREIRA, 2020, p.21). Estudos no campo da criminalística demonstram que a existência de marcos legais, por si só, não é suficiente para a redução de

práticas ilícitas, uma vez que os agentes sociais envolvidos buscarão sempre adotar as práticas que lhe promovam maiores ganhos econômicos (SCHMITT, 2015).

Ademais, a fiscalização ambiental brasileira, de modo geral, é caracterizada pelo baixo índice de cumprimento das sanções impostas, bem como, pela não reparação dos danos ambientais causados, situação que expande a percepção de impunidade e promove a ampliação das práticas irregulares, em detrimento daquelas que atendem os preceitos legais (BARRETO *et al*, 2009; BARRETO & MENEZES, 2009).

Acerca dos aspectos referentes ao contrabando e descaminho do ouro, estudo elaborado pelo Ministério Público Federal aponta que:

A extração de ouro na Amazônia faz-se, hoje, com maquinário pesado, de alto custo financeiro e vultoso impacto ambiental e socioambiental. Balsas, dragas, pás-carregadeiras, escavadeiras hidráulicas e outros equipamentos que custam milhões de reais deixam atrás de si um rastro de destruição. Os índices de ilegalidade na atividade são alarmantes: o ouro, ativo financeiro de enorme importância estratégica para as finanças nacionais, esvai-se pelas fronteiras com pouco ou nenhum controle das agências públicas, ao mesmo tempo que recursos hídricos são contaminados por mercúrio e parcelas da floresta são postas abaixo na busca por novos veios, e o tão prometido desenvolvimento econômico não chega (BRASIL/MPF/4ª CCR, 2020, p. 08).

Para Becker (2005): “A situação de conflito entre desenvolvimento e proteção ambiental transparecia nas políticas públicas da década de 1990 que eram, a um só tempo, expressão e indução do conflito” (BECKER, 2005, p. 80). Tal perspectiva reitera a importância de superar o caráter descoordenado entre políticas públicas de distintos setores, tal como etnodesenvolvimento e proteção territorial, situação que limita o alcance de ambas.

Ainda que a implementação da política de proteção territorial seja legalmente atribuída à Funai, a atuação desta sofre uma incompreensível limitação quando se trata da execução de ações que extrapolem o campo da prevenção de ilícitos e do monitoramento das terras indígenas. Ocorre que ainda hoje o Poder de Polícia¹³ atribuído quando da criação do órgão indigenista oficial - por meio da Lei nº5.371/1967 -, segue pendente de regulamentação.

Na prática, a atuação da Funai na proteção das TIs tem apenas o caráter de vigilância, devendo atuar em conjunto com órgãos como o Ibama e a Polícia Federal para fiscalização. Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (2008b), esses órgãos não têm trabalhado de forma coordenada. Uma das dificuldades identificadas no relatório do TCU foi incompatibilidade de agenda, além da limitação de recursos, já que apenas a Funai detém ação orçamentária para fiscalização das TIs, mesmo não tendo poder de polícia regulamentado para realizá-la (BARRETO & MESQUITA, 2009, p. 29).

¹³ O poder de polícia é aqui entendido como aquele que “age por ordens e proibições, sobressaindo as normas limitadoras e sancionadoras ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia” (MEIRELLES, 1987 *apud* SCHMITT, 2015, p. 28-29).

Ocorre que “Para o exercício da coerção administrativa é necessária uma estrutura normativa que estabeleça quais as condutas consideradas como infrações administrativas, as sanções e o rito de apuração dessas infrações” (SCHMITT, 2015, p. 158). Na prática isso define que a Funai não detém os meios dissuasórios para repressão dos ilícitos incidentes nas terras indígenas, tornando-se dependente da disponibilidade de órgãos de polícia ambiental e/ou de segurança pública para a efetivação de ações de fiscalização que resultem na autuação dos responsáveis pelos crimes apurados.

Na visão indigenista oficial se acreditava que o órgão tutelar, por ser parte do Estado, teria mais força e meios disponíveis para coibir as agressões dos interesses locais e regionais contra os índios. Daí adviria então a necessidade de um órgão indigenista específico, que pusesse em prática uma espécie de vigilância protetora (ou tutela) das relações entre índios e não índios. Também no plano dos organismos governamentais caberia ao órgão indigenista lutar pela defesa dos direitos e interesses dos índios, inclusive criando uma duplicação de estruturas (setor fundiário, setor de educação, setor de saúde, etc.) face a outros ministérios e serviços da administração pública. A intenção era de que tudo que fosse relativo aos índios fosse reunido em um só ponto da administração federal. Quanto mais forte estivesse o órgão indigenista melhor estaria, supunha-se então, a situação dos índios. Nas últimas décadas, com a crescente participação de organismos governamentais no intrusamento das áreas indígenas, o órgão indigenista mostrou-se totalmente incapaz de exercer um controle e vigilância sobre as terras indígenas (PACHECO DE OLIVEIRA, 1998, p. 08).

A referida restrição imposta à Funai, a qual, no campo da proteção territorial, inviabiliza o pleno alcance das prerrogativas estabelecidas em sua missão institucional, é descrita na literatura acadêmica como “impotência” do órgão indigenista (LEROY & MEIRELES, 2013). Na percepção de alguns indígenas, tal lacuna é tratada como ineficiência, o que é exemplificado no registro a seguir: “Os índios das duas TIs [Terra Indígena Igarapé Ribeirão e Terra Indígena Igarapé Lage] reclamaram que a fiscalização executada pela Funai é ineficaz porque, dizem, “nunca viram prender nenhum dos invasores”” (SÁ LEÃO *et al*, 2005, p. 45).

A Funai é o órgão coordenador e principal executor da política indigenista brasileira, tendo como missão institucional a proteção e a promoção dos direitos indígenas.

Entre as finalidades da FUNAI estão a estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, razão pela qual é reconhecida como a instituição indigenista estatal por excelência. Desde sua criação, reedições de sua estrutura administrativa redefiniram a desconcentração de suas competências, reestruturando administrações executivas regionais, redefinindo cargos em comissão e funções gratificadas etc. Atualmente, a FUNAI encontra-se subordinada à pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) (SILVA & LUNELLI, 2020, p. 32).

A Funai foi criada nos anos 1960 como medida para contornar o contexto de corrupção e de ingerências locais do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), órgão que executava a política indigenista desde a primeira década do Século XX. Todavia, a trajetória da Funai seria marcada pela dificuldade de desvinculação do paradigma assistencialista (marca do SPI) – atualizado na forma de clientelismo – e pela ênfase no corporativismo, situação que teria relegado a estruturação da política indigenista a um papel secundário (POZZOBON, 1999).

Nas últimas décadas o indigenismo estatal foi caracterizado por uma atuação de cunho mais gerencial. Em meio a um cenário de maior projeção do movimento indígena, a presença do Estado nas terras indígenas foi enfraquecida mediante a extinção dos Postos Indígenas, situação que culminou no empoderamento e maior atuação de outros atores neste contexto, incluindo agentes engajados em práticas ilícitas (MELLO, 2017). Para Baines (2001b), estaria em curso um processo de privatização do indigenismo (“indigenismo civil”, segundo Ramos, 1994), mediante a atuação cada vez maior de organizações não governamentais, financiada por empresas, agências multilaterais ou, muitas vezes, pelo próprio Estado brasileiro.

Análise desenvolvida por Silva & Lunelli (2020) demonstra a tendência de redução do orçamento da Funai no período entre 2012 e 2018: “o Programa de Gestão e Manutenção e o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas tiveram seus recursos reduzidos. A desidratação da FUNAI é evidente” (SILVA & LUNELLI, 2020, p. 46). A análise demonstra ainda a tendência de esvaziamento das atribuições da Fundação, com a distribuição, para outros órgãos e Ministérios, de parte das competências até então executadas exclusivamente pela Funai.

Silva & Lunelli (2020) defendem uma visão dilatada do conceito de recursos. Para estes autores: “Os recursos demandados na execução de políticas referem-se à estrutura material da ação pública, mas não se resumem apenas aos aspectos contábeis ou a volumes de recursos financeiros, incluindo os complexos movimentos operacionais da implementação” (SILVA & LUNELLI, 2020, p. 17).

Nessa linha de raciocínio, quando analisada a estrutura do Regimento Interno da Funai¹⁴, observa-se que a execução das ações de proteção territorial está a cargo dos seguintes setores: Serviços de Gestão Ambiental e Territorial (Segat), as Coordenações Técnicas Locais (CTL) e Frente de Proteção Etnoambiental (FPE) – esta última, com atuação restrita ao contexto das populações de recente contato ou grupos isolados. Em comum, estes três setores apresentam

¹⁴ Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/2017/Portaria-Presidencia-666-2017-Regimento-Interno.pdf>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.

atribuições que extrapolam o campo da proteção territorial, obviamente comprometendo o pleno atendimento deste.

A Funai enfrenta um acentuado quadro de déficit de servidores (SANTOS, 2018), situação que atinge as unidades citadas acima. Baines (2001b), citando dados de Laraia (2000), afirma que “a FUNAI tinha 2.560 funcionários (agosto de 2000), dos quais 400 ocupavam funções gratificadas, um número absolutamente insuficiente para vigiar mais de 570 terras indígenas que constituem aproximadamente 12% do território nacional” (LARAIRA, 2000 *apud* BAINES, 2001b, p. 37).

Para Pozzobon (1999), a política de proteção territorial das terras indígenas é ineficaz, posto que incapaz de promover efeitos duradouros. Na atualidade, a pendência na regulamentação do poder de polícia constitui, em verdade, uma das principais carências atuais do órgão indigenista oficial, definidora do descompasso entre as ações desempenhadas e os mecanismos necessários para efetivação da missão institucional do órgão. Deriva ainda de tal lacuna o contexto de insegurança no qual atuam as equipes da Funai, às quais sequer é permitido o porte de armas.

Em 2015, no âmbito do Acórdão nº 2626/2015, a questão foi alvo de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual destacou os seguintes aspectos como motivadores do enfraquecimento da força de trabalho da Funai: baixa remuneração; baixa regularidade de admissão de pessoal; marginalização da política indigenista; capacitação insuficiente dos servidores; baixa motivação dos servidores; estrutura física deficitária nas Regionais; não implementação efetiva da nova estrutura criada pelo Decreto nº 7056/2009; quantitativo insuficiente de servidores; alocação inadequada de servidores nas unidades; potencial redução do quadro de servidores em razão de aposentadorias; falta de preparação dos servidores ingressantes para lidar com a especificidade da questão indígena; dificuldade de fixação de servidores, sobretudo em locais remotos; inexistência de mecanismos para compensar situações de trabalho adversas; inexistência de mecanismos de incentivo aos servidores para buscar uma qualificação específica na área indígena; servidores com baixa capacidade cognitiva; inexistência de estudos de dimensionamento da força de trabalho e alta taxa de evasão, sobretudo dos servidores recém ingressados.

Com vistas à implementação de uma resposta mais ágil para contenção de ilícitos ambientais, em 2019 e 2020 o Governo Federal publicou um conjunto de decretos deflagrando e prorrogando a vigência do dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), subsidiando a

implementação das Operações Verde Brasil I e II ¹⁵. Tais esforços contaram com aportes de recursos aos órgãos de defesa que comandam a operação.

Na Amazônia, as operações de GLO tiveram início em 24 de agosto de 2019 por meio do Decreto Nº 9.985/2019. Logo depois, o prazo foi ampliado até 24 de outubro de 2019 por meio do Decreto Nº 10.022/2019. Em 2020 foram editados mais três Decretos (Decreto Nº 10.341/2020, Decreto Nº 10.394/2020 e Decreto Nº 10.421/2020), que no conjunto estabeleceram o prazo de 11 de maio a 06 de novembro para as referidas operações. Em síntese, o texto dos decretos estabelece autorização para o emprego das Forças Armadas na GLO e ações subsidiárias, na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal em caso de requerimento do Governador do respectivo Estado ao Presidente da República. As ações previstas dentro do escopo das operações de GLO, que incluem “ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal; e o combate a focos de incêndio”, são executadas sob a coordenação dos comandos designados pelo Ministério da Defesa. Adicionalmente, os Decretos deixam explícito que os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem nas operações estarão submetidos à coordenação dos Comandos. (INESC, 2020, p. 08).

A recente securitização da pauta ambiental abarcou a temática da proteção territorial das terras indígenas. Não obstante a validade da iniciativa, se verifica que a mesma não foi acompanhada de esforços para recomposição da capacidade operacional e dos recursos humanos dos órgãos federais com atribuição para atuar na fiscalização ambiental, viabilizando o que seria; segundo Abreu (2018); a opção primária do estado na resolução de problemas de segurança, que é a opção pela gestão administrativa do problema.

Em relação à Funai, a garantia do cumprimento dos dispositivos constitucionais, sobretudo aqueles que determinam o direito à posse plena e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais das terras indígenas pelos povos que nelas habitam, passa, necessariamente, pela reestruturação do órgão indigenista oficial. Para tal se faz necessária a viabilização dos dispositivos necessários ao atendimento de tais prerrogativas, em destaque às questões já mencionadas: regulamentação do poder de polícia; a recomposição do quadro de servidores e aporte orçamentário adequado; incluindo, ainda, a definição de mecanismos concretos de prevenção e fiscalização de ilícitos, além de procedimentos para a extrusão das terras indígenas (quando da conclusão dos processos de demarcação).

¹⁵ “As operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), segundo a Lei Complementar Nº 97 de 1990, devem assumir caráter episódico e ser realizadas em área previamente estabelecida e por tempo limitado. Além disto, somente deveria ser acionada após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal” (INESC, 2020, p. 08).

Para Becker (2005), o futuro das políticas públicas voltadas à região amazônica passa pela sinergia entre políticas implementadas em distintos eixos e dimensões, abordando problemas complexos e interconectados. No momento atual seguem em curso o debate sobre a flexibilização do uso econômico das terras indígenas. Todavia as proposições legislativas não têm dialogado com estratégias de fortalecimento da proteção das terras indígenas, estando, portanto, desacompanhados de uma perspectiva mais ampla de articulação entre políticas de fomento a práticas regularizadas e políticas voltadas à coibição de práticas ilícitas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo foi apresentada uma discussão teórica sobre a temática da interface entre propostas legislativas voltadas a exploração econômica de terras indígenas e políticas públicas com foco na proteção territorial destas áreas.

Ao longo do texto foi demonstrada algumas incoerências normativas entre as políticas vigentes de gestão territorial e ambiental de terras indígenas e as proposições legislativas de flexibilização do uso econômico destas áreas, com destaque ao PL 191/2020, de iniciativa do Governo Federal e que se encontra disponível para apreciação por parte do legislativo federal.

Por fim, foi realizado o detalhamento da atual estrutura organizacional, competência técnica e quantitativo de recursos humanos da Funai, de modo a avaliar a sua aptidão e capacidade para prover o atendimento das suas atribuições legais e colaboração com o tema analisado.

A conclusão que chegamos reforça a ideia de que apenas a regulamentação da matéria não será suficiente para reduzir as práticas ilícitas, tendo em vista a existência de arranjos econômicos regionais cujo objetivo é direcionado à ampliação dos lucros obtidos por meio da atividade. Faz-se necessário o estabelecimento de debates ampliados que correlacionem a pauta do desenvolvimento regional à pauta da proteção ambiental e territorial. Ademais, é preciso sinalizar de maneira mais efetiva, aos agentes infratores, que se pretende estabelecer arranjos socioeconômicos pautados na formalização dos empreendimentos, de maneira articulada à ampliação da repressão daqueles realizados às margens da legalidade.

Por fim, retomamos os apontamentos de Luciano (2006), para o qual “A tarefa primordial, portanto, é garantir voz e poder de decisão aos índios na definição de seus processos e projetos. De fato, a grande questão que se coloca no campo interétnico é deixar que os índios sejam sujeitos efetivos de suas decisões” (LUCIANO, 2006, p. 140). A respeito desta provocação, permanece a seguinte questão: Qual a posição delegada aos indígenas nos dispositivos legais em discussão? Eles estão sendo tratados como interessados ou apenas como afetados?

Enquanto beneficiários da política indigenista brasileira, aos indígenas competiria uma atuação mais protagonista tanto no campo da proposição de novas normativas, quanto em relação ao planejamento e execução das políticas públicas vigentes. Compete ao Estado brasileiro assegurar que tal modelo participativo contemple, ainda, a ampla diversidade étnica das populações indígenas brasileiras e suas especificidades culturais.

6. REFERÊNCIAS

- ABREU, G. S. **Amazônia, o enigma da segurança**. Curitiba: Editora Primas, 2018.
- ALBERT, B. **Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami**. Belém: Museu Emílio Goeldi, 1991.
- ARRUDA, R. **Territórios indígenas no Brasil: aspectos jurídicos e socioculturais**. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2002.
- AZANHA, G. **Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2002.
- BAINES, S. G. **As Terras Indígenas no Brasil e a “regularização” da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia**. Brasília: Revista de Estudos Interétnicos, 2001a.
- BAINES, S. G. **O índio e a questão agrária no Brasil atual**. Goiânia; História Revista, 6(1), 2001b.
- BARRETO, M. L.; SIROTHEAU, G. N. C. **Mineração em terras indígenas: um estudo comparativo. Ensaio sobre a sustentabilidade da mineração no Brasil**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001.
- BARRETO P.; *et al.* **A Impunidade de Crimes Ambientais em Áreas Protegidas Federais na Amazônia**. Belém: Imazon, 2009.
- BARRETO, P. & MESQUITA, M. **Como prevenir e punir infrações ambientais em áreas protegidas na Amazônia?** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2009.
- BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia**. São Paulo: Estudos Avançados, nº19 (53), 2005.
- BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 03 de abril de 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 de abril de 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 02 de outubro de 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 7.747, de 5 de julho de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 03 de abril de 2020.
- BRASIL/MPF/4ª CCR. **Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas**. Brasília: MPF/4ª CCR, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>. Acesso em: 03 de junho de 2020.

- BRITO, B & BARRETO, P. **A eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais pelo Ibama para proteção de florestas no Pará.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 46, 2006.
- CARNEIRO DA CUNHA, M. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania.** São Paulo: Claro Enigma, 2012.
- CURI, M. V. **Aspectos legais da mineração em terras indígenas.** Revista de Estudos e Pesquisas, Brasília: Funai, v.4, 2007.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Nota Técnica nº 2/2020/COFIS/CGMT/DPT-FUNAI**, de 06 de fevereiro de 2020.
- FERREIRA, R. C. **Análise criminal como fomentadora de políticas de Segurança Pública.** Brasília: Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 11(3), 2020.
- GALLOIS, D. G. **Jane Karakuri: o ouro dos Waiãpi, a experiência de um garimpo indígena.** Belém: Núcleo de Meio Ambiente, 1993.
- HOLDER, J. **Exploração de petróleo em terras indígenas: à procura de um marco legal.** Revista Direitos Culturais, v. 5(9), 2011.
- INESC. **Recursos anticorrupção e militarização da política socioambiental na Amazônia.** 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/08/MILITARIZA%C3%87%C3%83O-DA-AMAZONIA-final.pdf> . Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IUBEL, A. F. **Terras de Ouro: Narrativas e experiências indígenas e não indígenas acerca do garimpo de ouro na Amazônia Brasileira.** Brasília: Anuário Antropológico, 2020.
- LI, T. *Land's end: capitalist relations on an indigenous frontier.* Duke University Press, 2014.
- LIMA, A.; BARROSO-HOFFMANN, M. (org). **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2002.
- LINKE *et al.* **Gestão territorial e ambiental nas terras indígenas do Rio Paru de Leste: um desafio coletivo no norte da Amazônia brasileira.** Brasília, Revista Sustentabilidade em Debate, v. 11, n.1, 2020.
- LOPES, A. N. D. & MATTOS, K. R. **O Direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito.** Brasília: Brasília, n. 170, 2006.
- LUCIANO, G. J. S. **Projeto é como branco trabalha; as lideranças que se virem para aprender e nos ensinar: experiências dos povos indígenas do alto rio Negro.** Dissertação de Mestrado - Brasília: UNB, 2006.
- MARGULIS, S. **Quem são os agentes dos desmatamentos na Amazônia e por que eles desmatam?** *Word Bank internal paper*, 2002. Disponível em:
- MELLO, R. P. S. **Para além do lumpen-indigenismo: novos aspectos informacionais da política indigenista brasileira.** RASI: Revista de Administração, Sociedade e Inovação, Volta Redonda, v. 3, 2017.
- MORAES, F. R. P. **A Regulação mineraria em Territórios Indígenas. Reflexões e Ponderações.** Niterói: UFF, Dissertação de Mestrado, 2018.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. P. **Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e à atualização do preconceito.** Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://biblioteca.funai.gov.br/media/pdf/Folheto44/FO-CX-44-2762-2000.pdf>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- POZZOBON, J. **O lumpen-indigenismo do estado brasileiro.** *Journal de la Société des Américanistes*, 1999.

- SÁ LEÃO *et al.* **Diagnóstico Final e potenciais interferências nas Terras Indígenas Karitiana, Karipuna, Lage, Ribeirão e Uru-Eu-Wau-Wau.** Brasília, 2005. Disponível em: <https://biblioteca.trabalhoindigenista.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/MadeiraDiagnosticoPovosIndigenas.pdf>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- SANTOS, H. S. **Análise da distribuição da força de trabalho da Fundação Nacional do Índio.** Brasília: Enap, Monografia, 2018.
- SCHMITT, J. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** Brasília: UNB, Tese de Doutorado, 2015.
- SCHMITT, J. & SCARDUA, F. P. **A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, vol.49(5), 2015.
- SILVA, F. A. B. & LUNELLI, I. C. **Estudo sobre orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil.** Brasília: IPEA, 2020.
- SIQUEIRA-GAY, J. *et al.* **Legislação para permitir mineração em terras indígenas brasileiras irá ameaçar florestas e seus valiosos serviços ecossistêmicos.** 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/344300512_Legislacao_para_permitir_mineracao_e_m_terras_indigenas_brasileiras_ira_ameacar_florestas_e_seus_valiosos_servicos_ecossistemicos. Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- SOUZA LIMA, A.C. & BARROSO-HOFFMANN, M. **Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação.** Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 2002.
- SPRANDEL, M. A. **O debate recente sobre mineração [em terras indígenas] no Congresso Nacional.** In: ALMEIDA, A. W. B. *et al* (orgs.) **Mineração e Garimpo em Terras tradicionalmente ocupadas: conflitos sociais e mobilizações étnicas.** Manaus: UEA, 2019.
- RAMOS, A. R. *The hyperreal Indian. Critique of Anthropology*, 1994.
- ROCHA, D. F. & PORTO, M. F. **A vulnerabilização dos povos indígenas frente ao COVID-19: autoritarismo político e a economia predatória do garimpo e da mineração como expressão de um colonialismo persistente.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.
- ROLLA, A. & RICARDO, F. **Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013.
- RUDZIT, G & NOGAMI, O. **Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise.** Revista brasileira Política Internacional, vol.53(1), 2010.
- VERDUM, R. **Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo.** Brasília: UNB, 2006.
- VERDUM, R. **PL 191/2020: Neoliberalismo Extrativista versus Direitos Coletivos dos Povos Indígenas.** Brasília, 2020. Disponível em: http://aba.abant.org.br/files/20200219_5e4d421e8d279.pdf. Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- WANDERLEY, L. **Repensando a noção de fronteira no contexto de reestruturação espacial da Amazônia no século XXI.** Revista Terra Livre, v. 1, p. 13-48, 2018.
- WANDERLEY, L. **Geografia do Ouro na Amazônia brasileira: uma análise a partir da porção meridional.** Tese de Doutorado - Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2015.
- YAMADA, E. M. E VILLARES, L. F. **Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio.** São Paulo: Revista de Direito GV, vol.6(1), 2010.
- ZHOURI, A. **Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil.** Marabá: Editorial iGuana/ABA, 2018.