



PoEMAS

# Versos

Textos para Discussão  
PoEMAS

A fumaça dos minérios: experiências internacionais de mineração em Terras Indígenas

Bruno Milanez

2020

v. 4

n. 1

# Versos

## Textos para Discussão PoEMAS

### Equipe

Bruno Milanez (Universidade Federal de Juiz de Fora)

Lucas Lucas Magno (IF Sudeste MG)

Luiz Jardim de Moraes Wanderley (Universidade Federal Fluminense)

Maíra Sertã Mansur (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Raquel Giffoni Pinto (Universidade Federal Fluminense)

Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves (Universidade Estadual de Goiás)

Rodrigo Salles Pereira dos Santos (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Tádzio Peters Coelho (Universidade Federal de Viçosa)

### Como citar:

Milanez, B. (2020) A fumaça dos minérios: experiências internacionais de mineração em Terras Indígenas. *Versos - Textos para Discussão PoEMAS*, 4(1), 1-58.

ISSN: 2526-9658

### Versos

Versos se propõe a trazer textos analíticos que debatam, a partir da perspectiva das ciências humanas, diferentes aspectos do setor extrativo mineral. Esta iniciativa busca estimular a discussão crítica sobre o papel deste setor no desenvolvimento local, regional e nacional no contexto brasileiro.

### PoEMAS

O grupo de pesquisa e extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) é um grupo multidisciplinar e interinstitucional formado por acadêmicos que se propõem a refletir sobre as múltiplas interfaces entre o setor extrativo mineral e a sociedade.

Maiores informações:

<http://www.ufjf.br/poemas/>

<https://www.facebook.com/grupoPoEMAS/>

# A fumaça dos minérios: experiências internacionais de mineração em Terras Indígenas

Bruno Milanez<sup>1 2</sup>

Os brancos espalham suas fumaças de epidemia por toda a floresta à toa, sem se dar conta de nada, só arrancando o ouro e os outros minérios da terra. Os vapores que saem desses metais são tão fortes e perigosos que até a fumaça da cremação dos ossos de suas vítimas é envenenada. Assim, as poucas pessoas que sobrevivem a uma epidemia também morrem logo depois de respirar essa fumaça. Mas não somos só nós que sofremos dessa doença do minério. Os brancos também são contaminados e, no fim, ela os come tanto quanto a nós, pois a epidemia *xawara*, em sua hostilidade, não tem nenhuma preferência! Embora pensem morrer de uma doença comum, não é o caso. São atingidos, como nós, pela fumaça dos minérios e do petróleo escondidos por *Omama* debaixo da terra e das águas. Fazem-na jorrar por toda parte, ao extrair e manipular essas coisas ruins. Chamam isso de poluição. Mas para nós é sempre fumaça de epidemia *xawara*. Apesar de sofrerem também, eles não querem desistir. Seu pensamento está todo fechado. Só se importam em cozinar o metal e o petróleo para fabricar suas mercadorias. Por isso a *xawara* consegue guerrear sem trégua contra humanos. São esses os dizeres de nossos antigos que, como meu sogro, são grandes xamãs. São as palavras dos xapiri que eles nos transmitem. São elas que eu gostaria que os brancos ouvissem (Davi Kopenawa, 2015)<sup>3</sup>.

## Resumo

Ao longo desse texto, argumento que regulamentar a mineração em TIs por meio de acordos negociados entre corporações mineradoras e Povos Indígenas poderá gerar mais prejuízos do que benefícios para estes últimos. Para tanto, avalio os processos de negociação e os impactos criados por atividades de extração mineral sobre Povos Indígenas na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos, onde tais acordos são comumente utilizados. O estudo é motivado pela atenção que o tema da mineração em TIs vem ganhando recentemente na agenda política e social no Brasil e pela insuficiência de estudos sobre o tema no país baseados em experiências internacionais. Ao longo do texto descrevo o processo histórico da formação da

<sup>1</sup> Engenheiro de produção e doutor em Política Ambiental pela Lincoln University. É professor do Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica e do Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); coordena o Grupo de Pesquisa e Extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). E-mail: bruno.mianez@ufjf.edu.br.

<sup>2</sup> O autor gostaria de agradecer a Alessandra Cardoso (INESC), Leonardo Barros Soares (UFPA), Raquel Giffoni Pinto (UFF) e Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves (UEG) pela leitura cuidadosa e pelas sugestões à versão preliminar desse texto.

<sup>3</sup> Citado por Kopenawa e Albert (2015, p. 365).

legislação de direitos territoriais indígenas e da regulamentação da extração mineral nos países selecionados, analiso os desafios associados à negociação, formulação e operacionalização desses acordos, e apresento algumas reflexões sobre como os problemas e as limitações desses processos poderão se manifestar no contexto brasileiro.

## Palavras-chave

Política mineral; Legislação Mineral; Terras Indígenas.

## Argumentos do texto

- A regulamentação da mineração em Terras Indígenas por meio de acordos entre corporações mineradoras e Povos Indígenas pode gerar mais prejuízos do que benefícios a estes últimos.
- Austrália, Canadá e Estados Unidos não necessariamente devem ser considerados “casos de sucesso” quando se estuda a implantação de projetos minerais em Terras Indígenas. Os três países foram constituídos a partir da expropriação territorial dos Povos Indígenas e ainda mantêm, em geral, uma perspectiva colonial em sua atual visão de desenvolvimento.
- Sistemas existentes de Consulta Prévia negam aos Povos Indígenas o direito de dizer não e impõem projetos minerais a partir da inexistência de políticas que atendam às expectativas e aspirações desses Povos.
- Sistemas baseados no Consentimento Prévio podem ser distorcidos e gerar a ilusão de autonomia, uma vez que as negociações se dão em contextos de desequilíbrio de poder, resultantes do acesso a recursos financeiros, do controle da informação e da predisposição dos governos em favorecer projetos extractivos.
- A instalação de projetos de mineração em Terras Indígenas, particularmente em áreas remotas, é historicamente associada a comportamentos racistas e pode ser vinculada ao aumento da violência, especialmente contra as mulheres Indígenas.
- A implantação de projetos minerais em Terras Indígenas tende a ser acompanhada pela redução da presença do Estado e pela transferência de responsabilidades das agências governamentais para as empresas mineradoras.
- As compensações oferecidas pelas empresas mineradoras são comumente insuficientes: os royalties são proporcionalmente baixos e os empregos gerados se concentram em funções de baixa remuneração.
- Projetos minerais têm como pressuposto adequar os Povos Indígenas às operações, e não ajustar sistemas extractivos ao modo de vida Indígena. Assim, tendem a comprometer a capacidade dos Povos Indígenas de manter suas atividades tradicionais, gerando no longo prazo perda de autonomia e dependência da economia mineral.

## 1 Introdução

Eventos no mundo real [...], não as leis, não importa o quanto cuidadosamente elaboradas, são os determinantes dos direitos Indígenas (Berger, 1999, p. 83).

Ao longo deste texto, argumento que regulamentar a mineração em Terras Indígenas (TIs) por meio de acordos negociados entre corporações mineradoras e Povos Indígenas poderá gerar mais prejuízos do que benefícios para estes últimos. Esse argumento é baseado na avaliação dos processos de negociação e dos impactos criados por atividades de extração mineral sobre Povos Indígenas na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA), onde tais acordos são comumente utilizados.

Minha proposta é, fundamentalmente, analítica e baseada para o cenário internacional. Neste trabalho, não me disponho a argumentar se, no caso brasileiro, a mineração deveria ou não ser realizada em TIs ou em quais condições isso poderia ocorrer. Entendo que cabe aos Povos Indígenas, por meio de seus processos decisórios, deliberar sobre tal assunto. Meu objetivo, com essa pesquisa de caráter preliminar, é apresentar elementos que sublinhem alguns dos desafios que estão sendo enfrentados pelos Povos Indígenas em cujos territórios existe mineração. Assim, busco mostrar o quanto o assunto é complexo. Em resumo, minha contribuição, mais do que esgotar o assunto, é fornecer subsídios para o aprofundamento deste debate no país.

Desde que a Constituição Federal de 1988 condicionou a extração mineral em TIs a uma lei específica<sup>4</sup>, houve diferentes momentos em que se tentou legalizar essa atividade. De acordo com a Câmara dos Deputados (2020), já foram apresentados, ao menos, 20 Projetos de Lei que explicitamente tratam do tema. Porém, como nenhuma das propostas se mostrou política ou tecnicamente viável, a extração mineral em TIs não foi autorizada no país.

Todavia, a eleição de Jair Bolsonaro causou uma alteração significativa na correlação de forças sobre o tema, havendo a possibilidade de que se tente, mais uma vez, regulamentar a mineração e o garimpo em TIs durante o seu mandato. Bolsonaro representa uma coalizão que possui uma postura explicitamente contrária à garantia dos direitos dos Povos Indígenas: as bancadas ruralista e da mineração, partes dos militares e alguns segmentos neopentecostais (Le Tourneau, 2019). Indo de encontro à Constituição Federal<sup>5</sup>, ainda como candidato à presidência, Jair Bolsonaro afirmou que, se fosse eleito, não demarcaria mais TIs (Moretto e Almeida, 2018); essa posição foi reforçada logo após sua eleição (Resende, 2018) e, novamente, em seu

---

<sup>4</sup> Art. 176. § 1º “A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas” (Brasil, 1988).

<sup>5</sup> Art. 231. “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Brasil, 1988).

primeiro discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (El País, 2019).

Ao lado dessa aversão aos direitos dos povos indígenas, o governo Bolsonaro ainda possui uma posição extremamente favorável à extração mineral nesses territórios. Assim, em uma palestra a empresas mineradoras no Canadá, o Ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, anunciou a pretensão de ampliar o acesso à extração mineral em TIs (MME, 2019). Da mesma forma, quando tentava indicar seu filho para embaixador nos Estados Unidos, Bolsonaro afirmou que queria se aproximar daquele país para firmar parcerias de forma a promover a mineração em TIs (Dal Piva, 2019). Para além da busca de parcerias com corporações transnacionais, Bolsonaro tenta facilitar o acesso de garimpeiros e mineradoras de pequeno porte a essas reservas, uma vez que possui vínculos pessoais com o garimpo. No início dos anos 1980, seu pai trabalhou como garimpeiro em Serra Pelada e, em 1983, o próprio Jair Bolsonaro foi garimpar junto com outros cinco militares na Bahia (Audi, 2018).

As repetidas declarações do presidente sobre o tema tiveram dois efeitos concretos principais. Por um lado, ele despertou o interesse da opinião pública; de acordo com pesquisa realizada pelo Datafolha em junho de 2019, 86% da população era contrária à autorização da mineração em TIs (Valente, 2019). Por outro lado, os anúncios pareceram ter incentivado atividades ilegais em TIs; nos primeiros nove meses de 2019, houve a invasão de 153 TIs (contra 76 registradas em 2018) principalmente para retirada de madeira, extração mineral e instalação de monoculturas (Jucá, 2019). Como consequência dessas invasões, além do aumento da violência contra as pessoas Indígenas, tem havido um crescente aumento da poluição e da degradação ambiental nas TIs, principalmente na Região Amazônica.

A resposta do Governo Federal a esse cenário foi diametralmente oposta ao posicionamento da opinião pública; ao invés de intensificar o controle e coibir as ilegalidades, o governo se mostrou conivente com elas. Primeiramente, não houve reforço adequado da equipe ou da infraestrutura da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) nas regiões invadidas (Dantas e Tito, 2019; Pontes, 2019), o que seria uma condição necessária para desencorajar a atuação da mineração ilegal de pequeno porte<sup>6</sup>. Em segundo lugar, membros do governo receberam representantes de mineradoras ilegais de pequeno porte que atuavam em TIs e em Unidades de Conservação (UCs). O principal tema da reunião foi a redução do rigor dos órgãos federais no controle das atividades de extração ilegal de minérios (Betim, 2019; Prazeres, 2019). Por fim, o governo criou um Grupo de Trabalho para formular um novo Projeto de Lei que legalizasse a extração mineral em TIs (Quadros, 2019), que foi enviado ao Congresso em fevereiro de 2020 (Benites, 2020).

---

<sup>6</sup> Ao invés do termo “garimpo” optou-se pela utilização da expressão “mineração ilegal de pequeno porte”, uma vez que essas atividades são desempenhadas, principalmente, por empresas (regulares ou não) em áreas onde sua atuação não é permitida, como TIs e Unidades de Conservação (UCs). De acordo com Camargos (2019), o “garimpo ilegal” movimenta no país entre R\$ 3 e R\$ 4 bilhões por ano; somente na região de Itaituba (PA) são vendidas aos “garimpeiros” cerca de 100 escavadeiras por ano, com valores variando entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão. A extração ilegal de minérios não é mais realizada por indivíduos de “bateia na mão”, mas, majoritariamente, por empresas com capacidade significativa de investimento e com elevadas taxas de lucro.

Apesar dos diferentes Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional, a produção acadêmica que trata do assunto ainda apresenta limitações e o debate sobre o tema carece de maior aprofundamento. Em sua grande maioria, os estudos publicados no Brasil possuem um caráter normativo e se propõem principalmente a avaliar os Projetos de Lei existentes e a recomendar mudanças ou alterações. Alguns têm uma visão primordialmente doméstica e se baseiam na comparação das propostas de legislação existentes (Curi, 2007; Villas Bôas, 2005; Xavier, 2010). Dentre os trabalhos que buscam avaliar experiências internacionais, os estudos de Barreto e Sirotheau (2001) e de Moraes (2018) adotam uma perspectiva formal, descrevendo a legislação canadense, mas sem avaliar os seus reais efeitos sobre as Nações Indígenas<sup>7</sup> daquele país. Silva (2005), por sua vez, tentou apresentar alguma discussão sobre os impactos dessas normas, além de estender sua avaliação para outros países (Austrália, Canadá e EUA); porém, como ele utilizou primordialmente documentos elaborados pelas mineradoras, seu trabalho possui uma visão muito influenciada pela perspectiva das empresas.

Alguns dos trabalhos analisados defendem a liberação da mineração em TIs no Brasil. Todavia, existem fragilidades passíveis de críticas nesta defesa. Diferentes autores argumentam, sem apresentar evidência, que as invasões e a extração mineral ilegal são consequência da não-regulação da atividade e que tais problemas seriam resolvidos com a autorização da extração mineral em TIs. Por exemplo, Villas Bôas (2005, pp. 89-90) argumenta que “[a] falta desta regulamentação gera várias invasões nestas áreas por madeireiros, latifundiários, garimpeiros e agricultores que as degradam e exploram seus recursos [...].” De forma semelhante, Silva (2005, p. 3) estabelece que “a falta de uma legislação que discipline a mineração em TIs e a incapacidade do setor público de exercer fiscalização eficaz criaram condições favoráveis para a manifestação de conflitos”. Ainda, Xavier (2010, p. 5) afirma que “[como] consequência da demora em se regulamentar o exercício da atividade, verifica-se que o garimpo ilegal é uma realidade no País”. Todavia, o pressuposto implícito em tais afirmações, de que o setor privado seria capaz de substituir o Poder Público na fiscalização e no controle de atividades ilegais de extração mineral em TIs não possui embasamento na realidade do país. Ainda, contra-argumentos específicos a essa narrativa são apresentados em detalhe na Seção 4.

Outra premissa frágil adotada por alguns dos trabalhos consultados é que a experiência em países como Austrália, Canadá e EUA seriam exitosas e que deveriam ser copiadas pelo Brasil na formulação de sua legislação. Por exemplo, Barreto e Sirotheau (2001, p. 85) justificam ter escolhido o caso canadense “pelo destaque e avanço que esta questão teve na formulação da Política Mineral de Desenvolvimento Sustentável deste país”. Xavier (2010, pp. 22-23), por sua vez, assume como premissa que é “imperioso analisar a proposta de países como a Austrália e o Canadá, nos quais políticas internas tem (*sic.*) proporcionado bons resultados para o setor, promovendo o diálogo e conciliando interesses diversos de públicos distintos envolvidos na atividade minerária” e ainda que “[na] América do

<sup>7</sup> Tanto no Canadá, quanto nos EUA, os Povos Indígenas se reconhecem como Nações. No caso canadense, elas se dividem três grupos, as First Nations consistem nas Nações que ocupam a porção sul do país; as Nações Inuit são aquelas que vivem nas regiões do Círculo Polar; e os Métis são aqueles que têm ancestralidade mista de First Nations e colonos europeus (IJIH, 2016).

Norte, as companhias mineradoras estabeleceram bom relacionamento com as comunidades locais, garantindo o desenvolvimento econômico e a geração de empregos das regiões". Por fim, Silva (2005, p. 6) adota como "hipótese fundamental" que "a essência da experiência internacional [...] é passível de ser reproduzida no País, respeitadas as características, as restrições e o estágio diferenciado de desenvolvimento das comunidades indígenas brasileiras que configuram a realidade nacional".

O posicionamento desses autores e a visão simplificada como trataram o tema parecem ter influenciado a argumentação de formuladores de políticas públicas no país. Na Audiência Pública sobre exploração mineral em Terras Indígenas promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em setembro de 2019, Alexandre Vidigal, Secretário de Geologia e Mineração do Ministério de Minas e Energia (MME) afirmou que, ao visitar a Austrália e o Canadá, conheceu "modelos de convivência com comunidades indígenas absolutamente exemplares; comunidades que preservam a sua cultura, preservam a sua terra e têm atividade minerária exercida no mais absoluto equilíbrio e compatibilidade" (Vidigal, 2019). A percepção otimista com que narra tal visita sugere uma falta de visão crítica sobre tais "modelos de convivência", como será descrito ao longo deste estudo.

Como consequência desta pesquisa, defende-se que uma eventual estratégia de basear a proposta de regulamentação da mineração em acordos entre corporações mineradoras e Povos Indígenas, emulando políticas de países ricos de tradição Anglo-Saxã, se mostra profundamente equivocada no caso brasileiro.

Primeiramente, teóricos das escolas de Construção de Capacidade (*Capacity Building*) e de Capacidade para Modernização (*Capacity for Modernisation*), nas quais a tradição da "emulação de políticas" está baseada, defendem que a transferência de um corpo legal de uma jurisdição para outra, mesmo com adaptações, não garante que os mesmos resultados sejam alcançados. Nesse sentido, Jänicke (1992, p. 47) afirma que "as capacidades material, institucional e sociocultural de um país são mais relevantes na determinação dos resultados das políticas econômicas do que a escolha de instrumentos de políticas" e ainda que "a proteção ambiental efetiva decorre de uma interação complexa de várias influências e não de um fator único e isolado, nem de um instrumento específico, de um tipo particular de ator de uma determinada condição ou instituição" (Jänicke, 2002, p. 5). Concordando com ele, Weidner (2002) argumenta que a difusão de políticas de países ricos para países periféricos promoveu certo grau de homogeneidade nas leis, sem, porém, garantir que os problemas ambientais fossem adequadamente tratados nos países periféricos.

Em segundo lugar, e derivando desse primeiro pressuposto, não parece claro que instrumentos desenvolvidos a partir dos contextos social, cultural e institucional da Austrália, Canadá e EUA sejam facilmente transferíveis para o Brasil. Estes países possuem uma estrutura federal muito mais descentralizada que a brasileira. Assim, apesar de todos possuírem alguma legislação de âmbito nacional, a regulação mineral é predominantemente feita pelos governos estaduais e territoriais na Austrália (Everingham et al., 2013). No Canadá, salvo algumas exceções, o controle do acesso

ao subsolo é do governo provincial e, nos territórios, majoritariamente federal (Hart e Hoogeveen, 2012). Nos EUA, a regulação pode ser tanto de responsabilidade do governo federal, quanto do estadual, dependendo da propriedade fundiária (Shaw e Whitmore, 2019). Além disso, diferente do Brasil, onde se adota o sistema do Direito Civil (*Civil Law*) e os assuntos são codificados no formato de leis, decretos etc.; os três países adotam o sistema de Direito Comum (*Common Law*), ou seja, a jurisprudência tem efeito vinculante e as decisões judiciais se tornam fonte do direito. Dessa forma, as normas são sujeitas a alterações de acordo com a interpretação das cortes (Shaw e Whitmore, 2019). Assim, a proposta de acordos negociados para projetos minerais surgiu em uma realidade bastante distinta daquela encontrada no Brasil.

Por fim, a emulação pelo Brasil da proposição de acordos conforme a experiência da Austrália, Canadá ou EUA também se mostra equivocada porque a própria ideia de que esses países são “casos de sucesso” é passível de contestação. A escolha de tais países como “exemplos” por autores e gestores públicos no Brasil parece inconsistente por diferentes motivos. Por um lado, na Austrália e no Canadá, o setor mineral tem um poder desproporcional sobre os governos (Altman, 2009a; Deneault e Sacher, 2012). Por outro lado, nem sempre esses Estados trataram os direitos indígenas como prioridade; por exemplo, em 2007 os três países, juntamente com a Nova Zelândia, foram os únicos a votar contra a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), tendo endossado a declaração somente anos mais tarde. Assim, como será discutido ao longo da Seção 3, em grande parte os acordos buscaram priorizar os interesses das mineradoras, em detrimento dos direitos dos Povos Indígenas.

Sendo assim, este texto é organizado em três seções principais, além desta introdução. Na Seção 2, é descrito o processo histórico da formação da legislação de direitos territoriais indígenas e da regulamentação da extração mineral em tais territórios nos três países estudados. A Seção 3 analisa os desafios enfrentados pelos Povos Indígenas na negociação, formulação e operacionalização desses acordos. Por fim, na Seção 4, apresento algumas reflexões sobre como esses problemas e limitações poderão se manifestar no contexto brasileiro.

## 2 A mineração e os direitos dos Povos Indígenas na Austrália, Canadá e EUA

O principal objetivo dessa seção é expor, de forma sucinta, o contexto geral no qual surgem os conflitos entre corporações minerais e Povos Indígenas nos três países analisados. A seção tem um caráter mais descritivo do que analítico; em linhas gerais, cada subseção comenta sobre a importância econômica e política do setor mineral, discorre sobre a regulação extractiva, trata do processo histórico de delimitação dos Territórios Indígenas e da regulação da mineração nessas áreas.

### 2.1 Austrália

“[...] é difícil encontrar dois grupos de interesse que, mesmo coexistindo e interagindo dentro da sociedade australiana contemporânea, sejam mais

culturalmente diferentes do que as mineradoras e o povo Aborígene” (Conselho para Reconciliação Aborígene, 1993)<sup>8</sup>.

Dentre os três países analisados, a Austrália é aquele onde a mineração possui maior relevância econômica. De acordo com o World Bank (2020b), em 2017 a renda mineral gerada no país<sup>9</sup> foi equivalente a 5,4% do Produto Interno Bruto (PIB) australiano. Considerando o mercado global, também em 2017, a Austrália correspondeu a 29,8% das exportações totais de minerais industriais<sup>10</sup> e 37,7% nas exportações de carvão mineral. Ao mesmo tempo, o país sofre uma grande dependência econômica da mineração. No mesmo ano, os minerais industriais equivaleram a 26,2% das exportações da Austrália, enquanto que o carvão mineral respondeu por 17,7%<sup>11</sup> (ITC, 2020).

A elevada importância da mineração na economia australiana, particularmente na pauta de exportação, é um processo recente. Power (2002) menciona que é um erro comum assumir que a atual condição econômica da Austrália foi decorrente da extração mineral<sup>12</sup>. O autor argumenta que a transformação do país em uma economia afluente teve início no final do século XIX e se concretizou ao longo da primeira metade do século XX. Ele ainda ressalta que nesse período a economia australiana era dominada pela agricultura e pela pecuária. Ainda, na medida em que o setor agrícola perdia importância econômica, ele era substituído por um nascente setor industrial que se desenvolvia, em um contexto protecionista, para abastecer o mercado doméstico. Em termos gerais, a dependência econômica da Austrália em relação à atividade mineral e o respectivo poder político desse setor podem ser vinculados à demanda mineral japonesa após a Segunda Guerra Mundial, tendo se consolidado, recentemente, com a ascensão chinesa (cf. Wilson, 2013).

Dentro desse contexto econômico, Altman (2009a) identifica uma crescente interdependência entre as corporações mineradoras e o Estado australiano, na qual as primeiras dependem das concessões governamentais para operar e o segundo conta com os tributos pagos por essas empresas em seu orçamento. Para além da simples explicação econômica, Trigger (1997) argumenta que a extração mineral possui forte aderência na “ideologia do desenvolvimento” associada à história colonial do país. De acordo com Scambary (2013), esse aspecto cultural contribuiria para o entendimento da relação privilegiada que o setor tem com o Estado.

---

<sup>8</sup> Citado por Howitt (2001, p. 208)

<sup>9</sup> O World Bank (2020b) calcula a renda mineral como a diferença entre o valor da produção de uma cesta de minerais (calculado a preços internacionais) e seu custo total de produção. Nesse cálculo são incluídos estanho, ouro, chumbo, zinco, ferro, cobre, níquel, prata, bauxita e fosfato.

<sup>10</sup> Bauxita, chumbo, cobre, cromo, estanho, ferro, manganês, níquel, zinco, entre outros.

<sup>11</sup> A dependência da Austrália em relação ao carvão mineral e a sua elevada vulnerabilidade às mudanças climáticas (Hughes, 2011) têm, historicamente, criado tensões políticas na discussão de ações para reduzir a contribuição do país na emissão de Gases de Efeito Estufa (Bulkeley, 2000, 2001). Esse tensionamento tornou-se mais explícito no verão de 2019-2020 devido à escala inédita dos incêndios florestais ocorridos no país (cf. Joshi, 2020).

<sup>12</sup> Power (2002) identifica o mesmo equívoco para os casos do Canadá e dos EUA, as características desses países serão tratadas em suas respectivas seções.

Essa “simpatia” das instituições públicas pode ser percebida, por exemplo, no judiciário. De acordo com Altman (2009b), em questões sobre mineração em Territórios Aborígenes<sup>13</sup>, as decisões da suprema corte sempre decidem que os interesses comerciais (não-aborígenes) têm precedente sobre interesses tradicionais dos Povos Aborígenes. Assim, o autor conclui que, na sociedade australiana contemporânea, os interesses das pessoas Aborígenes são sempre subordinados aos dos agentes econômicos.

Em parte, a mesma postura pode ser identificada na argumentação pró-mineração de políticos e gestores públicos do Poder Executivo. Essa visão quase dogmática foi manifestada, por exemplo, por Jenny Macklin<sup>14</sup> quando discursava sobre a possibilidade da instalação de projetos minerais em terras ocupadas por Povos Aborígenes.

Existe o potencial para que milhões de dólares sejam aproveitados para o avanço econômico e social de grupos nativos que possuem os títulos da terra, mineradores e suas comunidades. **Nós não podemos permitir que esse potencial não se concretize.** (Macklin, 2008, destaque adicionado).

Assim, conflitos sobre extração mineral têm ocorrido de forma desequilibrada, mobilizando, de um lado, grandes corporações mineradoras e o Estado pró-mineração e, de outro, as comunidades Aborígenes. Tais disputas ocorreriam em situações em que o próprio Estado atuaria na vulnerabilização dos Povos Aborígenes. Essa situação tenderia a legitimar ainda mais a extração mineral em seus territórios, uma vez que existe o entendimento, por parte significativa da sociedade e da classe política, que o Estado tem o poder legítimo para definir a trajetória de desenvolvimento das pessoas Aborígenes (Altman, 2009b).

A regulamentação dos direitos territoriais dos Povos Aborígenes na Austrália é um processo muito recente. Até 1975, títulos de propriedade obtidos por meio da remoção de Povos Aborígenes, expropriação ou outros meios violentos eram considerados legais (Howitt, 2001). Sendo assim, as comunidades foram perdendo seus territórios e se deslocando para áreas extremamente remotas, com pouco valor para atividades agropecuárias, onde se concentram os seus títulos de propriedade atualmente (Altman, 2009a).

De forma semelhante, a extração mineral em Territórios Aborígenes até um passado recente poderia ocorrer sem nenhuma restrição legal. A primeira medida tomada nesse sentido foi a Lei de Direitos Territoriais Aborígenes (*Aboriginal Land Rights Act – ALRA*) do Nothern Territory<sup>15</sup>, aprovada em 1976. Essa regulação foi

<sup>13</sup> “Aborígene (como adjetivo e capitalizado) é o termo extensivamente usado e amplamente aceito na Austrália em referência aos Povos Aborígenes ou temas relativos a eles. Os Povos Aborígenes são os primeiros Povos da Austrália continental e de muitas de suas ilhas, como Tasmania, Groote Eylandt, Hinchinbrook Island e Fraser Island” (ACTCOSS, 2016, p. 3).

<sup>14</sup> Entre 2007 e 2013, Jenny Macklin foi Ministra para Família, Habitação, Serviços Comunitários e Questões Indígenas. Em 2011 seu cargo foi renomeado para Ministra para Famílias, Serviços Comunitários e Questões Indígenas.

<sup>15</sup> A Austrália é uma federação composta por seis estados: New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia e Tasmania. Ela ainda possui dez territórios com graus diferentes de autonomia. Dentre esses, o Australian Capital Territory (ACT) e o Northern Territory são os que possuem maior autonomia. Apesar de o Governo Federal tomar decisões em algumas situações

decorrente de um processo legal iniciado por um grupo de pessoas Aborígenes em 1970 contra a extração de bauxita em áreas tradicionalmente ocupadas. A ALRA criava o título fundiário comunal e gerava um direito de quase-propriedade sobre os minerais, uma vez que os Povos Aborígenes passaram a ter poder de voto sobre a exploração mineral nas áreas tituladas (Altman, 2009b; Scambary, 2013).

A proposta inicial era que a ALRA servisse de modelo para as regulações estaduais, porém isso não ocorreu. À medida que os estados foram regulando a questão, formou-se uma gama de diferentes soluções. Assim, em New South Wales e Tasmania, os Povos Aborígenes possuem direito de propriedade sobre um grupo limitado de minerais. Em outros estados, eles possuem apenas direito à Consulta Prévia<sup>16</sup> (Altman, 2009b).

Devido à atuação dos governos estaduais e territoriais, a legislação federal na Austrália tem um papel limitado na regulação da extração mineral em terras ocupadas por Povos Aborígenes. O envolvimento do Governo Federal se tornou evidente apenas a partir dos anos 1990, quando houve certa alteração na postura com relação às comunidades nativas. Essas mudanças, em grande parte, responderam aos protestos dos Povos Aborígenes realizados após as “celebrações” oficiais do bicentenário da colonização britânica no final dos anos 1980 (Howitt, 2001).

Esses protestos motivaram diferentes iniciativas na esfera federal, entre elas a Comissão Real sobre Mortes Aborígenes em Custódia, o Conselho para Reconciliação Aborigene e a Inquérito Nacional sobre a Separação de Crianças Aborígenes e das Ilhas do Estreito de Torres de suas Famílias (também chamado de Inquérito das Gerações Roubadas). Entretanto, os avanços sempre tiveram de enfrentar resistências dentro do próprio governo. Por exemplo, o primeiro ministro na época recusou a indicação de um pedido oficial de desculpas pelas remoções forçadas de pessoas Aborígenes (Scambary, 2013).

O então Conselho da Indústria Mineral Australiana<sup>17</sup> se opôs fortemente a qualquer legislação que concedesse direitos territoriais aos Povos Aborígenes ao longo dos anos 1970 e 1980. Mudanças na atuação das corporações mineradoras ocorreram, em parte, como reação à conjuntura internacional dos anos 1990, principalmente em decorrência da resistência de comunidades nativas a projetos extractivos em ilhas do Oceano Pacífico. As empresas começaram a adaptar sua posição notadamente após a revolta de comunidades na Ilha de Bougainville contra a Mina Paguna da mineradora Rio Tinto (cf. Lasslett, 2014) e das ações judiciais iniciadas pelas comunidades que viviam na região dos rios Ok Tedi e Fly contra a Mina Ok Tedi da Broken Hill Proprietary Ltd (BHP) (cf. Kirsch, 2014). Esses dois casos alteraram as perspectivas das comunidades locais a respeito de soberania e autonomia (Altman, 2009b; Scambary, 2013). Assim, as empresas deixaram de usar uma narrativa

---

específicas, uma parte considerável dos assuntos internos é resolvida pelo legislativo local. Na maioria dos casos, tanto o ACT, quanto o Northern Territory são tratados como estados (Australian Government, 2020).

<sup>16</sup> Uma discussão mais detalhada sobre Consulta Prévia e Consentimento Prévio é apresentada na Seção 3.1.2.

<sup>17</sup> Hoje chamado de Conselho de Minerais da Austrália (*Minerals Council of Australia – MCA*).

abertamente conflituosa e adotaram retóricas vinculadas a conceitos como engajamento e negociação (Levitus, 2009).

Dentro desse novo contexto, o principal avanço no âmbito federal foi a Lei de Títulos Nativos (*Native Title Act – NTA*) de 1993. A NTA também foi consequência de decisões da Suprema Corte Australiana, sendo aprovada após o julgamento do caso *Mabo v. Queensland* (No. 2). Neste caso, iniciado em 1982, cinco residentes da Ilhas Murray argumentavam que a anexação de suas terras tradicionais pelo estado de Queensland não extinguia seus direitos pré-existentes. Em sua decisão, em 1992, a Suprema Corte concluiu que os Povos Aborígenes possuíam direitos anteriores à aquisição das terras pela Coroa Britânica e que os títulos nativos eram válidos a não ser que houvesse um ato do governo que explicitamente os extinguisse (Howitt, 2001).

A NTA estabelecia uma estrutura jurídica de reconhecimento da pré-existência do direito à terra dos Povos Aborígenes e criava mecanismos para negociação de acordos entre esses Povos e as empresas extrativas (Scambary, 2013). Esses acordos previam o direito à negociação, mas não exigiam que houvesse Consentimento Prévio dos Povos Aborígenes para a instalação de projetos extractivos. O pouco poder concedido aos Povos Aborígenes foi significativamente reduzido após algumas emendas, quando se estabeleceu um prazo de seis meses para as negociações. Situações em que soluções não fossem encontradas nesse período seriam mediadas por um processo de arbitragem, que determinaria o valor da compensação sem direito a recurso (Altman, 2009b).

Em 1998, a Lei de Emenda aos Títulos Nativos (*Native Title Amendment Act – NTAA*) criou o esquema dos Acordos para Uso das Terras Indígenas (*Indigenous Land Use Agreements - ILUAs*). De acordo com Howard-Wagner e Maguire (2010), o sistema dos ILUAs enfraqueceu ainda mais a capacidade de negociação dos proprietários de títulos nativos e aumentou o desequilíbrio de poder entre os Povos Aborígenes e as corporações mineradoras. Segundo os autores, uma das principais contribuições dos ILUAs foi reduzir o risco de negociação para as empresas, diminuindo a possibilidade de litígios e disputas judiciais.

Mudanças no mesmo sentido também ocorreram na esfera estadual. Em 2006, foram aprovadas emendas à ALRA que facilitaram a prospecção mineral em Territórios Aborígenes. Com essas emendas, as entidades representativas dos Povos Aborígenes foram enfraquecidas e houve alterações nos incentivos dados aos Aborígenes para se obter seu consentimento. Esses incentivos passaram a se concentrar na oferta de serviços básicos, originalmente sob responsabilidade dos governos estaduais (Altman, 2009b).

Dentro desse cenário, foram assinados pelo menos 300 acordos entre Povos Aborígenes e empresas mineradoras (Altman, 2009b). As avaliações dessas experiências, em termos gerais, têm sido pouco positivas. Assim, O'Faircheallaigh (2006) argumenta que, apesar de alguns acordos terem gerado algum benefício econômico para os Povos Aborígenes, esses benefícios foram limitados; além disso, houve pequeno ou nenhum avanço em termos de proteção de patrimônio ou de gestão ambiental. Como tais acordos exigiam que as Comunidades abrissem mão de seus direitos territoriais, o autor concluiu que em alguns casos os Povos Aborígenes

estariam em situação pior do que antes da assinatura. Após coordenar pesquisas sobre acordos em Western Australia, Northern Territory e Queensland, Altman (2009a) pareceu chegar a uma conclusão semelhante. De acordo com o autor, os resultados obtidos a partir de indicadores sociais se mostraram frustrantes e a dependência de programas sociais continuou alta.

Assim, uma análise preliminar da situação na Austrália mostra a complexidade relacionada à mineração em Territórios Aborígenes. A criação da estrutura legal se deu de forma fragmentada, com compartilhamento de responsabilidades entre governos estaduais e federal. A elaboração de tais normas foi resultado de grande pressão dos Povos Aborígenes, embora tenham sofrido considerável oposição tanto por parte dos governos quanto das empresas. O resultado final, do ponto de vista econômico e de bem-estar, foi uma melhoria marginal em relação às condições que existiam antes de tais projetos, às custas da degradação da paisagem, do meio ambiente e das condições que garantiam a manutenção de atividades tradicionais.

## 2.2 Canadá

Nós sofremos *bullying* como população. Eu nos vejo como a criança no pátio da escola, quando o *bully* vem e rouba o dinheiro, forçando a vítima a se comportar de uma maneira específica. É assim que eu tenho descrito nossa relação, da forma como negociamos com a Coroa... O que vemos hoje em dia é que as fronteiras que foram criadas, foram deslocadas de onde nós acreditávamos que seria o seu lugar original, e é aí que vemos que sofremos injustiças. Nossa Reserva ficou menor, não por nossa escolha, mas por desejo da Coroa.... Nós fomos deslocados pela Coroa, de forma que os recursos da terra não tivessem que ser divididos conosco (Chefe Arthur Petahtegoose, Atikameksheng Anishnawbek First Nation, 2009)<sup>18</sup>.

Assim como visto na Austrália, o setor mineral exerce um elevado poder político no Canadá, apesar de seu papel no crescimento econômico do país ter sido bastante limitado. De acordo com Power (2002), durante a primeira metade do século XX, a agricultura, particularmente a produção de trigo, foi um dos principais setores da economia canadense. Nesse período, o país também passou por um intenso processo de industrialização não apenas para atender o mercado doméstico, como também para abastecer a demanda dos EUA.

Ainda segundo o autor, a participação da mineração na economia canadense somente se tornou significativa após a Segunda Guerra Mundial. Essa expansão ocorreu principalmente em relação ao ferro, urânio, cobalto, níquel, magnésio e molibdênio. A participação dos minérios na exportação, que se manteve no patamar de 9% até 1940, saltou para 17% no pós-guerra. Dentro dessa cronologia, Power (2002) menciona apenas a prata e o ouro como exceção. A prata teve um pequeno *boom*, entre 1905 e 1915, mas logo entrou em colapso. O ouro viveu diferentes corridas na primeira metade do século XX, particularmente em Yukon e British Columbia. Todavia, esses processos não foram capazes de promover um desenvolvimento local duradouro, pois os trabalhadores se deslocavam frequentemente à medida que as

<sup>18</sup> Depoimento para o documentário *Path of destruction: Canadian mining companies on rampage around the World*, citado por Kuyek (2019, p. 60).

lavras se esgotavam. A elevada mobilidade não estimulava a produção local, e os bens de consumo eram adquiridos em outras regiões.

Quando comparada com a Austrália, a relevância econômica do setor mineral no Canadá se mostra bem modesta. A renda mineral gerada em 2017 foi equivalente a apenas 0,7% do PIB do país (World Bank, 2020b). Do ponto de vista do comércio internacional, os minerais industriais responderam, naquele ano, por 1,7% das exportações canadenses e o carvão mineral por 1,2%. Da mesma forma, o Canadá tem um papel menor no comércio global de recursos minerais; ele foi responsável por 3,5% dos minerais industriais e 4,8% do carvão mineral comercializado globalmente em 2017 (ITC, 2020).

Talvez o principal papel do Canadá junto ao setor mineral seja o financiamento e a proteção legal para empresas mineradoras com escritórios no país. Deneault e Sacher (2012) definem o Canadá como um “paraíso jurídico e financeiro” para corporações mineradoras, devido à sua estrutura regulatória frouxa. Uma das consequências desse contexto é a centralidade que as bolsas de ações canadense possuem junto ao setor mineral, particularmente a Toronto Stock Exchange (TSX) e a TSX Venture Exchange (TSXV). Essas bolsas possibilitam uma considerável entrada de capital para o país. Por exemplo, no início dos anos 2000, os investimentos financeiros relativos ao setor mineral nessas bolsas movimentaram anualmente algo entre C\$ 350 e 450 bilhões (Deneault e Sacher, 2012). Em 2017, quase 60% dos serviços financeiros do setor mineral global foram oferecidos por meio da TSX ou da TSXV e, em dezembro de 2019, mais de 1.100 empresas mineradoras estavam listadas nas duas bolsas (TSX, 2019).

No caso específico da relação entre a mineração e os Povos Indígenas, em 2007, o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas recomendou que o governo canadense estabelecesse uma regulamentação e uma supervisão mais rígidas sobre as mineradoras em sua jurisdição, principalmente em relação às suas práticas junto às Nações Indígenas no Canadá e em outros países (Deneault e Sacher, 2012).

O Canadá é uma federação composta por dez províncias e três territórios<sup>19</sup>. As províncias são totalmente responsáveis pela regulação das atividades de mineração, cada uma possuindo seu próprio Código Mineral (Kuyek, 2019). Os territórios dependem de regulação federal, embora esteja em andamento um processo do aumento de sua autonomia; o território de Yukon já possui seu Código Mineral, enquanto que Nunavut e o Northwest Territories ainda são regulados pelo Departamento de Questões do Norte e Indígenas (*Indigenous and Northern Affairs Canada*) (Hart e Hoogeveen, 2012). No caso de Nunavut, a regulação está vinculada ao Acordo de Reivindicação de Terras Nunavut (*Nunavut Land Claims Agreement*) (Sosa e Keenan, 2001).

Os projetos extractivos precisam também estar em conformidade com legislação federal específica, tal como a Lei da Pesca, a Lei de Avaliação Ambiental e a Lei de

<sup>19</sup> As províncias são Ontario, Alberta, Manitoba, Quebec, New Brunswick, British Columbia, Saskatchewan, Prince Edward Island, Nova Scotia, e Newfoundland and Labrador. Os territórios incluem Nunavut, Northwest Territories e Yukon.

Explosivos. Essas leis, porém, vêm sendo alteradas recentemente. Por exemplo, a Regulação de Efluentes da Mineração Metálica, aprovada em 2002, modificou elementos da Lei da Pesca, permitindo o lançamento de poluentes nas águas superficiais e exigindo o monitoramento de apenas nove parâmetros; essa medida reduziu consideravelmente a qualidade das águas que recebem efluentes de atividades minerais. Apesar da Lei de Avaliação Ambiental ser federal, o processo é de responsabilidade das Províncias. Estas têm sido criticadas por sua vulnerabilidade a pressões políticas, pela falta de transparência e pelo desrespeito aos direitos das pessoas Indígenas (Hart e Hoogeveen, 2012).

A jurisdição indígena é uma área específica da legislação canadense. De acordo com a Constituição de 1982, o Canadá reconhece a validade dos Direitos derivados dos Tratados (*Treaty Rights*) (Kuyek, 2019), também chamados de Tratados Históricos (*Historical Treaties*). Estes Tratados foram firmados ao longo do século XIX e no início do século XX entre muitas das First Nations e o governo do Canadá. Eles incluem a maior parte do território canadense, tendo sido uma das principais estratégias de abertura dos territórios para a colonização europeia. De acordo com esses Tratados, as First Nations cederiam a propriedade de parte de suas terras, em troca de compensação monetária e da garantia de direitos de usos específicos, como caça e pesca. Por outro lado, os Tratados garantiam a propriedade comunal de parte dos territórios tradicionalmente ocupados, bem como a exclusividade no seu uso e ocupação (Sosa e Keenan, 2001). Com base nesses Tratados, houve uma série de decisões judiciais que delimitaram os direitos da Coroa em terras tradicionalmente ocupadas pelas First Nations (Kuyek, 2019), porém, ainda há disputas jurídicas. Representantes das First Nations argumentam que os documentos escritos têm trechos ambíguos e nem sempre refletem o que havia sido acordado oralmente.

Após uma interrupção na assinatura dos Tratados, na segunda metade do século XX, passaram a ser assinados os Acordos Amplos de Reivindicação de Terras (*Comprehensive Land Claim Agreements - CLCA*). Estes foram assinados por algumas First Nations e por Nações Inuit e, normalmente, possuem artigos específicos sobre o uso dos recursos naturais, incluindo o subsolo (Sosa e Keenan, 2001).

Como a atividade mineral consistiu em uma das principais frentes de avanço colonial sobre os territórios das First Nations e das Nações Inuit, ela é historicamente um elemento de disputa no Canadá (Kuyek, 2019). No caso dos CLCAs, portanto, a propriedade da superfície e do subsolo é diferenciada. Comumente, cabe às First Nations e às Nações Inuit os direitos superficiais e à Coroa o controle do subsolo. Porém, essa posição de domínio absoluto do subsolo é contestada por grupos específicos, particularmente por aquelas Nações que não cederam seus territórios por meio de Tratados Históricos (Hart e Hoogeveen, 2012).

Ainda, dentre os CLCAs, há aqueles que especificam que a propriedade ao menos de parte do subsolo seria das First Nations ou das Nações Inuit (Kuyek, 2019). Por exemplo, no Acordo de Reivindicação Territorial Nunavut, Nações Inuit conseguiram direitos superficiais sobre 20% do Território de Nunavut, mas apenas sobre 2% do subsolo. Em outra reivindicação territorial, em Northwest Territories,

a Tli'Cho First Nation conseguiu o direito de posse da maior parte da região reivindicada (Hart e Hoogeveen, 2012).

Há casos em que o direito sobre o subsolo ainda está em disputa. Por exemplo, há diferentes First Nations que elaboraram seus próprios Códigos Minerais, como no caso dos Taku River Tlingit e dos Northern Secwepemc te Qelmucw. Em tais situações, as organizações dessas First Nations disputam politicamente com os governos para que seus protocolos de consulta e de decisões sejam reconhecidos (Kuyek, 2019).

Por outro lado, a Constituição criou a obrigação dos governos Federal e Provinciais consultarem as Nações Indígenas toda vez que projetos econômicos tivessem um impacto negativo sobre os direitos dessas comunidades (Bradshaw e Wright, 2014; Prno e Slocombe, 2012). Dessa forma, desde o final dos anos 1980, Acordos começaram a ser realizados entre órgãos governamentais e Nações Indígenas como forma de registrar o processo de consulta (Cameron e Levitan, 2014).

Esses contratos, atualmente chamados de Acordo sobre Impactos e Benefícios (*Impact and Benefit Agreements – IBAs*), foram se tornando cada vez mais presentes a partir dos anos 2000, após a decisão da Suprema Corte do Canadá no caso Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests) (Bradshaw e Wright, 2014). Ao longo do tempo, os IBAs passaram a ser negociados diretamente pelas empresas mineradoras e as Nações Indígenas. Embora formalmente a responsabilidade de consulta ainda fosse dos órgãos governamentais, houve uma acomodação institucional e os acordos negociados pelas corporações mineradoras passaram a substituir as Consultas que deveriam ser realizadas pela Coroa (Bradshaw e Wright, 2014; Hart e Hoogeveen, 2012).

Apesar das possibilidades de ganhos teoricamente criadas pelos IBAs, a implementação de tais acordos tem se mostrado problemática. Existem críticas ao fato de os processos de Consulta Prévia se caracterizarem por atividades meramente informativas, uma vez que há pouco tempo para discussão e oportunidades restritas para as Nações Indígenas manifestarem suas posições. Além disso, há uma clara desigualdade na correlação de forças na negociação, pois a linguagem é muitas vezes técnica e de difícil entendimento para as pessoas Indígenas (Hart e Hoogeveen, 2012; Sosa e Keenan, 2001). Por fim, os procedimentos governamentais de acompanhamento dos contratos são fracos e não apresentam garantias de um monitoramento adequado do cumprimento das cláusulas (Bradshaw e Wright, 2014). Por exemplo, apesar de a Natural Resources Canada<sup>20</sup> compilar as experiências de IBAs, Hart e Hoogeveen (2012) questionam o fato dela não possuir nenhuma avaliação institucional estruturada sobre seus sucessos e fracassos.

Dadas essas fragilidades, em sua avaliação final, Bradshaw e Wright (2014) identificam que os IBAs possuem como aspecto-chave a garantia da segurança de operação para as corporações mineradoras. Do ponto de vista das Nações Indígenas,

<sup>20</sup> Agência federal responsável pelo desenvolvimento de políticas e programas voltados para os recursos naturais, incluindo florestas, energia, e recursos minerais (NRC, 2019).

os benefícios não seriam gerados de forma apropriada e haveria incertezas sobre a efetividade dos acordos.

### 2.3 Estados Unidos da América

“Não há nada mais perigoso para uma Reserva Indígena do que uma mina valiosa” (Carls Shurz, Secretário do Interior dos Estados Unidos, 1881)<sup>21</sup>

Dentre os três países analisados, os EUA são aqueles onde a mineração possui menor relevância econômica. A renda mineral produzida no país em 2017 foi equivalente a 0,1% do PIB estadunidense (World Bank, 2020b), os minerais industriais foram responsáveis por 0,4% das suas exportações e o carvão mineral por 0,6%. Por outro lado, os EUA aparecem com alguma relevância como fornecedores no mercado global, tendo sido responsáveis, em 2017, por 3,0% dos minerais industriais e 9,2% do carvão mineral exportados naquele ano (ITC, 2020). Embora esse cenário não caracterize as corporações mineradoras como um setor extremamente forte politicamente, o segmento do carvão mineral possui ainda considerável influência, particularmente junto a alguns governos estaduais (Bell e York, 2012).

Do ponto de vista histórico, o papel da mineração no crescimento dos EUA também foi bastante limitado. De forma geral, o crescimento econômico do país no início do século XX esteve muito mais relacionado ao progresso tecnológico e ao investimento em capital humano do que na extração de recursos minerais. A participação da mineração na renda nacional cresceu de 1,0% nos anos 1860 até 3,5% em 1920, quando começou a cair. Apesar de muito se falar na “corrida do ouro” nos EUA, assim como no Canadá, ela sempre foi dispersa e volátil, vivendo rápidos períodos de *boom* seguidos de colapsos, o que não permitiu um desenvolvimento duradouro nas regiões mineradoras (Power, 2002).

A legislação mineral nos EUA é bastante complexa e fragmentada, possuindo diferentes graus de sobreposição entre as esferas governamentais. De forma geral, a propriedade do solo é distinta do subsolo e a regulamentação varia de acordo com a jurisdição. Portanto, em terras federais, normalmente o governo federal possui a propriedade do solo e do subsolo. Nas terras estaduais, a propriedade do subsolo é estadual, embora sua extração dependa da conformidade com a legislação ambiental federal, estadual e, zoneamento local. Em terras privadas, a propriedade do subsolo depende dos contratos estaduais de cessão e da legislação fundiária do estado. Os termos da separação entre solo e subsolo em terras privadas são definidos pela legislação estadual e os cidadãos, normalmente, têm a liberdade de negociar separadamente a propriedade do solo e do subsolo (Shaw e Whitmore, 2019). No caso do subsolo das Reservas Indígenas, existe uma combinação de propriedades privadas, coletivas e federais, resultante do processo histórico de expropriação de territórios das Nações Indígenas.

Quando os europeus chegaram à atual América do Norte encontraram um complexo conjunto de Nações independentes, que já possuíam a tradição de firmar tratados entre si. Essa prática foi mantida pelos colonizadores, assim, espanhóis, franceses e

<sup>21</sup> Citado por Otis (1934, p. 432)

britânicos firmaram diferentes Tratados com as Nações Indígenas naquele continente (Dunbar-Ortiz, 2014).

A Constituição de 1787 lidava com as Nações Indígenas de forma similar a nações estrangeiras e não considerava as pessoas Indígenas cidadãs da república, privando-as dos direitos que protegiam os descendentes dos europeus. Essa situação começou a ser alterada a partir de decisões do juiz John Marshall, nas décadas de 1820 e 1830. De acordo com Scholtz (2006), com a chamada “Trilogia Marshall”, uma série de decisões judiciais modificou significativamente a relação do governo dos EUA com as Nações Indígenas.

No caso *Johnson v. McIntosh*, Marshall criou o conceito de “título nativo”, que estabeleceu que, embora a colonização tivesse retirado das Nações Indígenas a propriedade, elas ainda possuiriam direito de ocupação, a não ser que os EUA adquirissem esses direitos por acordos. Essa decisão foi a base da legislação posteriormente adotada no Canadá. Em um segundo caso, *Cherokee Nation v. Georgia*, Marshall abandonou o conceito de nações estrangeiras e passou a tratar as Nações Indígenas como “nações domésticas dependentes”, cujo direito de autogoverno era restrito pela soberania dos EUA. Este sistema de tutela definia que o Governo Federal possuía responsabilidade pelas pessoas Indígenas. Por fim, no caso *Worcester v. Georgia*, Marshall definiu que as Nações Indígenas não se submeteriam às jurisdições estaduais, e questões relacionadas a elas deveriam ser decididas pelo Congresso Nacional. Ele ainda arbitrou que a extinção de direitos ou desapropriação não poderia ocorrer sem o consentimento das Nações Indígenas.

Segundo Scholtz (2006), entre retrocessos e avanços, houve uma aparente tentativa de Marshall de garantir alguma segurança às Nações Indígenas; todavia essa proteção se mostrou ilusória devido à correlação de forças existente. De forma semelhante, Howitt (2001, p. 266) comenta que, embora naquele momento a Trilogia Marshall parecesse criar uma base justa para a exploração de recursos naturais dentro de Territórios Indígenas, “a história legal e prática, porém, mostraria o contrário”.

Dentro desse contexto foram assinados cerca de 370 Tratados entre os EUA e diferentes Nações Indígenas, normalmente negociados por missões “apoiadas” por forças do exército. Os Tratados garantiam a manutenção dos direitos de caça e pesca e definiam que pessoas Indígenas receberiam serviços de saúde e educação. Assim, por meio da assinatura desses Tratados, e do seu descumprimento sistemático por parte do governo estadunidense, aproximadamente 95% dos Territórios Indígenas foram perdidos. A dinâmica dos Tratados foi interrompida em 1871, quando o Congresso estabeleceu que nenhum novo acordo seria assinado (Clark, 2002; Dunbar-Ortiz, 2014; Scholtz, 2006).

Enquanto os Tratados definiam que as Nações Indígenas transferiram suas terras tradicionais para o governo dos EUA, uma pequena parte era “reservada” para usos dessas Nações. Posteriormente, novas Reservas Indígenas também foram criadas por Decreto Presidencial ou do Congresso (Dunbar-Ortiz, 2014). As Reservas eram

normalmente localizadas em áreas rurais isoladas, onde não haviam sido encontrados recursos naturais relevantes (Clark, 2002)<sup>22</sup>.

Os direitos territoriais das Nações Indígenas passaram por novas violações no final dos anos 1880, com a política de loteamentos. Através da Lei Dawes (*Dawes Act*), o Escritório de Assuntos Indígenas (*Bureau of Indian Affairs – BIA*) foi incumbido de parcelar os terrenos das reservas em lotes individuais, numa tentativa de diminuir o exercício de poder coletivo. A área considerada “excedente” poderia, então, ser vendida pelo governo para não-indígenas. Ao mesmo tempo, pessoas Indígenas, pressionadas pela baixa produtividade dos lotes, se viram obrigadas a vender suas propriedades para colonos. Isso não apenas diminuiu a área das Reservas, como também permitiu que muitas pessoas não-indígenas, que não compartilhavam valores e não reconheciam as autoridades Indígenas, morassem dentro das Reservas (Clark, 2002; Scholtz, 2006).

Em 1934, com o aumento da organização política dos movimentos Indígenas e com o reconhecimento pela atuação de pessoas Indígenas na Primeira Guerra Mundial, houve alterações na organização das Nações Indígenas, com efeitos contraditórios. Por um lado, com a aprovação da Lei de Reorganização Indígena (*Indian Reorganization Act - IRA*), interrompeu-se a política de loteamento e as terras excedentes foram retornadas para as Nações Indígenas, fortalecendo seu caráter comunal (Scholtz, 2006). Por outro lado, foi criado o Sistema de Conselhos Tribais (*Tribal Council System*), como organização representativa das Nações. De acordo com Clark (2002), os Conselhos passaram a ser a única esfera representativa reconhecida pelo Governo Federal, embora este sistema não necessariamente dialogasse com os processos tradicionais de tomada de decisão.

Do ponto de vista do subsolo, o controle das Nações Indígenas também foi historicamente limitado. Até 1891, a extração dos recursos minerais nas áreas das Reservas era proibida, a não ser que autorizada pelo Congresso. A partir de então, a concessão mineral passou a ser autorizada por períodos de até 10 anos em Reservas criadas por meio dos Tratados. Assim, a Secretaria do Interior foi autorizada a conceder direitos de extração em Reservas localizadas em vários estados para diferentes minérios (Hook e Banks, 1993).

Nos anos 1920, particularmente, o crescimento industrial levou a uma maior extração mineral, também nas Reservas Indígenas. Naquele ano, a Lei de Concessão Mineral (*Mineral Leasing Act*) estabeleceu a base legal para que mineradoras operassem dentro das Reservas. Ao longo desse período houve uma aproximação crescente entre as corporações extractivas e o BIA. De acordo com Clark (2002, p. 417), a reorganização da estrutura política das Reservas por meio da criação do Sistema de Conselhos Tribais foi uma iniciativa do BIA, das corporações e do Governo Federal “para aumentar o acesso às terras das Reservas”.

Em 1938 foi aprovada a Lei de Concessão Mineral Indígena (*Tribal Mineral Leasing Act*). Esta lei criou um sistema de leilão organizado pelo BIA, que ficou responsável por fazer a concessão da extração mineral. Nesses casos, o governo era responsável

<sup>22</sup> Nos dias de hoje, as Reservas constituem as áreas melhor preservadas e mais ricas em biodiversidade nos EUA (Clark, 2002).

por decidir quais minérios seriam explorados em cada reserva e por qual empresa. A área das concessões era, em média, 15 vezes maior que o tamanho das concessões realizadas nas terras públicas, o que aumentava o interesse das empresas (Clark, 2002). A Lei também permitia que Nações Indígenas que tivessem aderido à Lei de Reorganização Indígena, de 1934, promovessem concessões para exploração mineral dentro das Reservas, desde que aprovadas pela Secretaria do Interior. A legislação limitava a autonomia das Nações Indígenas sobre o tema e definia o ritmo de exploração, as condicionantes ambientais e o valor do pagamento dos *royalties* e das indenizações (Hook e Banks, 1993).

Ao longo dos anos 1960 e 1970, houve uma forte guinada protecionista nos países da América Latina, incluindo a nacionalização de reservas minerais e de empresas mineradoras. Como consequência, as corporações estadunidenses deslocaram seus investimentos de volta para os EUA, buscando um contexto político mais “seguro”, dentro do seu ponto de vista. Esse movimento fez com que o BIA firmasse acordo com o Escritório Federal de Minas (*U.S. Bureau of Mines*) para intensificar a prospecção mineral nos Territórios Indígenas (Clark, 2002).

Associado a esse aumento na demanda mineral, algumas Nações Indígenas passaram a solicitar autorização da Secretaria do Interior para realizar acordos de *joint ventures* com corporações mineradoras, ao invés de apenas fazer concessões. As Nações Indígenas argumentavam que se pudessem negociar diretamente com as empresas as condições de extração dos minérios nas Reservas, conseguiram condições contratuais melhores. Esse movimento resultou na Lei de Extração Mineral Indígena de 1982 (*Indian Mineral Development Act*), que autorizava essas Nações a firmar diferentes tipos de acordos com corporações extractivas, desde que aprovados pela Secretaria de Interior. Esse sistema, porém, levou a acordos pouco vantajosos para as Nações Indígenas, uma vez que elas raramente tinham à sua disposição consultorias especializadas em aspectos legais ou técnicos para diminuir o desequilíbrio de poder durante as negociações com as corporações extractivas (Hook e Banks, 1993).

Dessa forma, as Nações Indígenas nos EUA possuem um direito de quase-propriedade dos recursos minerais presentes no subsolo das Reservas. Por um lado, elas podem buscar empresas para realizar a exploração quando acharem que esse é o caminho; por outro lado elas não possuem o poder de evitar tais atividades, quando as consideram prejudiciais. O Governo Federal detém o direito de expropriação, mesmo que isso viole os Tratados assinados. Além disso, há casos em que o governo dos EUA não reconhece a propriedade do subsolo por parte das Nações Indígenas, existindo o risco de tais desapropriações ocorrerem sem o pagamento das devidas compensações (Göcke, 2014).

Dentro desse cenário de limitado poder das Nações Indígenas, mais recentemente, o governo dos EUA passou a adotar uma política de “consulta significativa” (*meaningful consultation*). Essa consulta seria realizada quando projetos ocorressem tanto na área das Reservas como em terras públicas que constituíssem Territórios tradicionalmente ocupados pelas Nações Indígenas. Todavia, essas consultas têm apresentado um caráter estritamente formal, e se mostrado insuficiente para proteger os direitos e interesses das Nações Indígenas (Kinnison, 2011). Sendo assim, de

acordo com Snipp (1986), as Nações Indígenas nos EUA teriam passado de “nações cativas” (*captive nations*) para colônias internas (*internal colonies*), que seriam caracterizadas pelo fato de seus territórios serem explorados para o benefício da sociedade não-indígena.

A experiência dos EUA mostra a realidade bastante difícil das Nações Indígenas frente às perdas territoriais em geral e ao avanço do setor mineral em particular. Do ponto de vista dos empreendimentos minerais, se as Nações Indígenas têm facilidade para atrair investimentos, por outro lado, elas enfrentam muitas dificuldades para evitar que eles ocorram nas áreas da Reservas e, mais ainda, em territórios tradicionalmente ocupados, mas, definidos como terras públicas. Em outras palavras, essa situação somente daria a essas Nações o direito de aceitar os projetos minerais.

A partir da análise dos três países, pode-se identificar processos históricos bastante distintos, variando de acordo com o contexto sociocultural das Nações Indígenas, bem como da dinâmica de colonização. Apesar de, em todos os casos, haver o uso de acordos para lidar com a questão de mineração em Territórios Indígenas, em cada país essa “solução” teve uma origem e apresenta um significado distinto. Apesar de haver elementos de semelhanças nas três experiências, em cada lugar há também desafios distintos para as comunidades impactadas pelos projetos minerais.

Dadas essas diferenças, seria ingênuo afirmar que o uso de acordos nesses países produziu os mesmos efeitos e que esses impactos seriam sempre positivos. Da mesma forma, não parece adequado assumir que a simples assinatura de um acordo seria capaz de superar todos os conflitos históricos e de evitar impactos negativos das atividades minerais sobre esses Povos. Com o objetivo de explicitar as limitações associadas à assinatura de acordos nos três países estudados, ao longo da próxima seção descrevem-se e analisam-se alguns dos problemas relacionados a essa estratégia de regulamentação de atividades minerais em Territórios Indígenas.

### 3 Problemas e desafios associados aos acordos

A literatura sobre conflitos associados à extração mineral em Territórios Indígenas na Austrália, Canadá e EUA é bastante extensa; portanto, analisar profundamente esses processos está além dos objetivos dessa seção. Ao contrário, procura-se apontar de forma preliminar algumas questões gerais que podem servir como subsídio para o debate sobre o tema no Brasil.

Para isso, a seção é organizada em três subseções. Inicialmente discutem-se algumas questões estruturais que, comumente, são as bases para os conflitos envolvendo mineradoras e Povos Indígenas: as diferentes noções de desenvolvimento, e os distintos usos dos conceitos “consulta” e “consentimento”. Em seguida, a seção avalia o processo de construção dos acordos, analisando problemas associados às etapas de negociação, de elaboração e de operacionalização. Por fim, são tecidos comentários a respeito dos impactos socioambientais dessas atividades sobre os Povos Indígenas, adotando perspectivas de curto e de longo prazo.

### 3.1 Questões estruturais

#### 3.1.1 A mineração como “alternativa infernal”

Estabelecer valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de existência social. A desvalorização metamorfoseia habilidades em carências, bens comuns em recursos, homens e mulheres em trabalho mercantilizado, tradição em fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência. Ela modifica as atividades autônomas das pessoas, incorporando desejos, habilidades, esperanças e interações entre si com o meio ambiente, em necessidades cuja satisfação requer a mediação do mercado (Esteva, 2010, p. 15)

Scambary (2009), ao comentar sobre a instalação de projetos minerais na Austrália, se utiliza da citação acima para discutir a distância entre os pressupostos que orientam tais projetos e as expectativas dos Povos Aborígenes sobre sua realidade. Dessa forma, as premissas de crescimento econômico e “desenvolvimento” nos moldes urbano-industriais estariam tão imbricadas nos acordos e processos de negociação que não deixariam quase nenhum espaço para outras perspectivas.

Ao avaliar a situação na Austrália, Altman (2009a) indica que a rota de desenvolvimento oferecida pelas corporações extrativistas, concentrada na dependência dos projetos minerais, seria muito distante da escolha preferencial dos Povos Aborígenes. Para embasar essa discussão, o autor faz referência ao conceito de “guerras de paradigmas” (cf. Mander e Tauli-Corpuz, 2006) e confronta uma perspectiva que seria simbólica, culturalmente plural e baseada em um sistema de parentesco, com outra prática, voltada para valores econômicos e fundamentada em um sistema de mercado. Howitt (2001), por sua vez, descreve a perspectiva Aborígene como sendo localmente orientada, com preocupações prioritariamente voltadas para questões sociais e culturais, bem como religião, família e cooperação; enquanto que o *ethos* das mineradoras seria global, focado em resultados econômicos e em ambientes competitivos. Ainda segundo o autor, as relações sociais entre as pessoas Aborígenes (relação pessoa-pessoa) estariam enraizadas em relações econômico-ecológicas (relação pessoa-território) e por isso desafiariam as categorias da economia convencional.

Ainda sobre a experiência Australiana, Scambary (2013) reforça o fato de as normas e regras Aborígenes serem orientadas aos recursos simbólicos de uma “paisagem sensível” (*sentient landscape*). Segundo Howitt (2001) e Altman (2009b), a isso seria dado o nome de o “Sonhar” (*Dreaming*), criado, de acordo com a ontologia Aborígene, pelos Seres Ancestrais (*Ancestral Beings*) e que seria caracterizado por todo o lugar (*everywhere*) e todo o tempo (*everywhen*).

Também no Canadá aparecem diferenças significativas entre a visão das relações econômicas urbano-industriais e aquelas criadas pelos Povos Indígenas, conforme retratado na fala de Morris Neyelle, liderança Délñé:

Você sabe, na minha cultura, caçar, pescar, todo o tipo de coisa que os mais velhos, mesmo meus pais, sempre disseram; o que é dado a você de graça deve ser retornado de graça. Não aceite nada por isso, especialmente dinheiro. Portanto, hoje em dia, se alguém pede por carne – carne de caribu ou de peixe – a primeira coisa que eles falam, principalmente os de fora é “Bem, eu vou te dar dinheiro”. Eu respondo, “Não!”. Eu digo, “Isso me foi dado de graça, por que

eu deveria aceitar dinheiro? Não fui eu que fiz. Isso foi me dado de graça, eu devo retornar de graça a qualquer um que me peça”.

Mas se você faz mal-uso, os mais velhos sempre dizem, se você faz mal-uso ao tentar ter algum ganho com isso, ao aceitar dinheiro por isso, dessa forma, tudo vai embora, eles sempre dizem. E eu reparo muito isso ocorrendo em outras regiões. Eu sei de várias lojas, onde eles vendem carne. Eu já vi isso. E isso não é certo. Se eles fizessem, tudo bem. Mas eles não fizeram, por isso eles estão perdendo todo o caribu (Morris Neyelle, 2010)<sup>23</sup>.

A partir dessa narrativa, Gordon (2015) identifica a natureza da reciprocidade e da troca como um dos principais elementos dentro das relações entre os Délı̨nę. Para a autora, a perspectiva de não buscar ganhos pessoais às custas de outros seres humanos ou não-humanos contrasta significativamente com a visão de “desenvolvimento” comumente adotada pelas empresas mineradoras.

Outros elementos relevantes nessa diferenciação são a perspectiva temporal para a tomada de decisões e o vínculo territorial. Em uma entrevista concedida a Procter (2015, p. 247) em 2008, Todd Broomfield, então Diretor de Recursos Renováveis do Governo Nunatsiavut, questionava o fato de as pessoas tomarem decisões precipitadas para apoiar projetos de desenvolvimento econômico e, em tais situações, desprezarem elementos importantes. Sobre a possibilidade de um projeto de mineração de urânio em Território Inuit, ele afirmou que “[o] Governo Nunatsiavut precisa de tempo para poder se posicionar sobre terreno firme. [...] Uma virtude comum à cultura Inuit é a paciência”. O vínculo territorial das Nações Indígenas no Canadá, por sua vez, fica explícito na fala do Chefe Arthur Petahtegoose da Atikameksheng Anishnawbek First Nation, em 2009; “[...] Nós não vamos a lugar nenhum. Outras pessoas podem ter mobilidade, a capacidade de se mudar para outras partes do país ou do mundo. Mas nosso povo, nós sempre vivemos aqui e pretendemos ficar aqui”<sup>24</sup>.

De volta aos acordos e projetos minerais na Austrália, Howitt (2001) identifica que aquilo que é caro aos Povos Aborígenes se mostra dispensável para uma parte significativa das pessoas não-aborígenes. O autor argumenta que o cuidado com a terra e a manutenção da diversidade cultural do país não são vistos como “atividades produtivas”. Da mesma forma, a produção agrícola de subsistência praticada pelos Povos Aborígenes não é contabilizada pelo Sistema de Contas Nacionais. Essa invisibilidade tornaria a posição dos Povos Aborígenes constantemente marginalizada tanto do ponto de vista social quanto econômico.

Altman (2009b) nota, ainda no caso australiano, que todos os debates sobre desenvolvimento são pautados pelo paradigma ocidental hegemônico. Dessa forma, existe uma narrativa de fracasso para qualquer política Aborígene que não seja orientada por princípios econômicos. Dessa forma, os parâmetros de avaliação são definidos a partir da visão hegemônica ocidental tais como empreendedorismo, renda monetária, taxa de emprego, acumulação material; aspectos que nem sempre são consistentes com os valores culturais Aborígenes. Essa prática, de acordo com

---

<sup>23</sup> Citado por Gordon (2015, p. 77)

<sup>24</sup> Depoimento para o documentário *Path of destruction: Canadian mining companies on rampage around the World*, citado por Kuyek (2019, p. 60).

Scamvary (2013), cria um *ethos* que sempre caracteriza esses Povos como subdesenvolvidos, visão essa que é recorrentemente transferida para os acordos, como discutido na Seção 3.2.2.

A presença desse viés e de parâmetros de “desenvolvimento” baseado nos moldes ocidentais também se faz presente no Canadá, no direcionamento de muitas das políticas voltadas para as pessoas Indígenas. Assim, de acordo com Ali (2003, p. 91), comumente se confunde o modo de vida indígena com pobreza, mesmo que as comunidades estejam razoavelmente satisfeitas. Conforme colocado para o autor em uma entrevista em 1998; “nós não sabíamos que éramos pobres até que encontramos um funcionário do governo canadense na nossa porta com mantimentos dizendo ‘vocês precisam de ajuda’”.

A dificuldade nesses países de se perceber a possibilidade de propostas de desenvolvimento baseadas em princípios e paradigmas dos Povos Indígenas faz com que a mineração seja apresentada como uma “alternativa infernal<sup>25</sup>”. Por exemplo, quando Silva (2005, p. 169) propõe diretrizes para negociação de acordos sobre mineração em Territórios Indígenas, ele defende que “a matriz de oportunidades e ameaças representada pelo aproveitamento dos recursos minerais deverá ser confrontada com as alternativas de investimentos disponíveis”. O que o autor não questiona, porém, é o fato de não ser oferecida alternativa, muito menos alguma baseada nas perspectivas dos Povos Indígenas. A mineração seria a única opção e, assim, ela se tornaria uma imposição.

Assim, Altman (2009b) salienta que apenas uma escolha é dada aos Povos Aborígenes na Austrália, escolha essa baseada em uma lógica individualista. Segundo o autor, se as pessoas não aceitam essa alternativa, elas “estão fora”. Ele ainda prossegue, problematizando o fato de o discurso em prol da “modernização” associada aos projetos minerais normalmente criar a narrativa de que os Povos Aborígenes precisam enfrentar a escolha entre a tradição (associada à pobreza material) e a modernidade (relacionada à riqueza). Mais do que isso, no contexto australiano a manutenção da situação tradicional seria ainda ameaçada pela possível retirada dos programas de bem-estar social, caso os projetos de extração mineral não sejam aceitos.

Em resumo, uma crítica importante às experiências de mineração em Territórios Indígenas diz respeito à imposição de um modelo específico de desenvolvimento aos Povos Indígenas. A atividade de extração mineral é extremamente rígida e calcada em um único modelo de produção, intensivo em escala e capital. Nesse sentido, Render (2005, p. 35), após estudar projetos minerais em Territórios Indígenas em nove países, concluiu que tais projetos estariam mais preocupados em “adequar os Povos Indígenas às operações minerais comerciais” do que avaliar “como uma operação de mineração comercial poderia se ajustar ao modo de vida Indígena”. Sendo assim, o setor mineral não se mostra capaz de se adaptar a perspectivas

<sup>25</sup> Pignarre e Stengers (2011, p. 24) definem alternativas infernais como “situações que não deixam nenhuma outra escolha do que a resignação ou uma denúncia que soa levemente oca”. Ainda segundo os autores, “onde quer que uma alternativa infernal seja constituída, a política dá lugar à submissão e mesmo aqueles que resistem acabam encravados, ou seja, precisam definir sua oposição dentro dos termos oferecidos pela alternativa” (p. 25).

diferentes daquela criada pelo paradigma urbano-industrial e, portanto, de se acomodar a outros modos de vida ou perspectivas de desenvolvimento.

### **3.1.2 As armadilhas do debate sobre Consentimento Prévio e Consulta Prévia**

Uma questão muito presente na discussão sobre mineração em Territórios Indígenas diz respeito à Consulta Prévia, ao Consentimento Prévio e ao poder de veto dos Povos Indígenas. A experiência internacional sugere que, apesar de o termo Consentimento Prévio vir sendo adotado de forma crescente, ele está presente exclusivamente em documentos não-vinculantes, ou então adotado a partir de uma interpretação bastante frágil. Dessa forma, a simples adoção nominal do conceito de Consentimento Prévio não parece ser suficiente para garantir que os Povos Indígenas exerçam de forma efetiva o seu poder de veto sobre projetos de extração mineral.

Dentro da normatização da Consulta Prévia, um dos principais documentos adotados internacionalmente é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa convenção estabelece em seu artigo 6º que os governos deverão “consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (OIT, 2011, p. 18). No caso específico dos recursos minerais, o artigo 15 da norma ainda define que em “situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras. Sempre que for possível, os povos participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades” (OIT, 2011, pp. 24-25).

Nesse sentido, documentos baseados na Convenção 169 da OIT explicitam a necessidade de consulta, não necessariamente compreendida como consentimento. O consentimento somente seria explicitamente necessário quando houvesse a retirada ou o reassentamento desses Povos, conforme estabelecido pelo artigo 16<sup>26</sup>. Dessa forma, a ideia de consulta, sem a possibilidade de veto, sugere a retirada do poder de decisão dos Povos Indígenas e a transformação de sua participação em um processo meramente burocrático. Como resultado, existe uma contínua disputa sobre o significado dessa consulta, havendo autores que defendem que a Consulta Prévia pressupõe o poder de veto (Curi, 2007) e outros que são contrários a isso (ICMM, 2015).

Mesmo com essa potencial fragilidade, a proposta da OIT foi questionada por países de tradição extrativista. Após sua aprovação, a expectativa da OIT era que a

<sup>26</sup> “Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento. Não sendo possível obter seu consentimento, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após consultas públicas, conforme o caso, nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados” (OIT, 2011, p. 25).

Convenção 169 entrasse em vigor a partir de setembro de 1991. Todavia, para que ela fosse adotada pelos países, era ainda necessário que cada nação, individualmente, ratificasse a Convenção por meio de legislação nacional<sup>27</sup>. Todavia, a Convenção não foi ratificada por Austrália, Canadá, nem EUA, entre outros (OIT, 2020). Dessa forma, esses países não se veem legalmente obrigados a seguir os termos da Convenção.

Para além da Convenção 169, há outras normas que também tratam do assunto da Consulta Prévia e, especialmente, do Consentimento Prévio. Por exemplo, em setembro de 2007, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A partir da evolução do debate sobre Direitos Humanos, alterações se mostraram necessárias sobre a questão do Consentimento Prévio dos povos indígenas. Assim, em seu artigo 19, a Declaração define que “os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem” (ONU, 2008, p. 12).

No artigo 32, que trata especificamente de atividades extrativas, a Declaração adota a mesma postura de transferência de maior autonomia para os povos indígenas. Assim, o documento define que os “Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo” (ONU, 2008, p. 17). Sobre as instituições representativas a declaração estabelece que os “povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões” (ONU, 2008, p. 12).

A Declaração constitui um acordo orientador entre os países signatários. Ela possui valor moral e político, porém não tem caráter imediatamente vinculante. Mesmo assim, Austrália, Canadá e EUA se colocaram contrários à posição majoritária adotada pelos países membros da ONU e votaram contra a Declaração<sup>28</sup>. Em seus votos, Austrália e Canadá justificaram seus votos, em parte, pela formulação dada ao conceito de Consentimento Prévio (ONU, 2007).

Situação semelhante ocorreu no Sistema Americano. Em 2016, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Seu texto é próximo àquele elaborado pela ONU. Dessa forma, o artigo XXIII estabelece que os “Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas

<sup>27</sup> No Brasil, a Convenção 169 foi ratificada por meio do Decreto Legislativo 143/2002 e, posteriormente, promulgada através do Decreto 5.051/2004 (Brasil, 2004).

<sup>28</sup> Em 2007, ano de votação da Declaração, 143 países, inclusive o Brasil, votaram a favor da Declaração e 11 países se abstiveram. Apenas Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia votaram contra (ONU, 2007). A Austrália anunciou seu apoio à Declaração em 2009 (Australian Human Rights Commission, 2020), o Canadá em 2010 (INAC, 2017) e os EUA em 2011 (U.S. DoS, 2011).

antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado” (OEA, 2016, p. 26). Ainda, o artigo XXIX define que “os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas próprias instituições representativas a fim de obter seu consentimento livre e fundamentado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, especialmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo” (OEA, 2016, p. 37). A OEA, assim como a ONU, explicitou a importância de se respeitar as tradições decisórias dos Povos Indígenas ao afirmar no artigo XXI que os “povos indígenas têm direito a manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de decisão. Têm também direito de participar da tomada de decisões nas questões que afetam seus direitos. Poderão fazê-lo diretamente ou por meio de seus representantes, de acordo com suas próprias normas, procedimentos e tradições”.

No caso da Declaração Americana, a aprovação se deu por aclamação (Funai, 2016), não tendo havido votos individuais. Ainda assim, o texto apresenta notas dos governos dos EUA e do Canadá. Os EUA reforçaram que a declaração não era vinculante e que ela não criava novas obrigações para o governo estadunidense. O governo canadense, por sua vez, explicitou sua decisão de abstenção, baseado no argumento de que ele não possuía condições de assumir uma posição sobre o texto (OEA, 2016, pp. 47-53).

Assim, nos documentos que envolvem organismos multilaterais, o conceito de Consulta Prévia é bastante frágil, uma vez que não explicita o poder de voto. Ao mesmo tempo, os documentos que falam em Consentimento Prévio são não-vinculantes e não geram obrigatoriedade legal de adoção. Mesmo com essas fragilidades, países elencados na literatura brasileira como “exemplares” na relação com os Povos Indígenas se posicionaram contrários a essas normas.

Para além dos documentos de organizações do sistema da ONU, há também declarações de instituições financeiras que adotam o conceito de Consentimento Prévio para a realização de projetos em Territórios Indígenas. Entretanto, para além da questão voluntária de tais manifestações, essas organizações utilizam um entendimento esvaziado de “consentimento”, principalmente em referência ao processo para a obtenção desse consentimento e ao desrespeito aos procedimentos decisórios dos Povos Indígenas.

Uma destas instituições é a International Finance Corporation (IFC) que, dentro do sistema do Banco Mundial, é responsável pelo financiamento de projetos desenvolvidos por empresas privadas<sup>29</sup>. A IFC criou um grupo de Padrões de

---

<sup>29</sup> O Grupo do Banco Mundial é composto por cinco organizações. Além da IFC, há o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que no Brasil se convencionou chamar de Banco Mundial e é responsável pelas operações financeiras junto a governos de países de renda média. Outra organização é a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que oferece crédito e empréstimos aos países mais pobres. Uma quarta instituição é a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (AGIM) que promove investimentos estrangeiros diretos por meio da oferta de seguros a credores internacionais. Por fim, há ainda o Centro Internacional de Resolução de Disputas Sobre

Desempenho, dentre os quais, o número 7 diz respeito aos Povos Indígenas. Este padrão tem como objetivo “assegurar o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) das Comunidades Afetadas de Povos Indígenas” (IFC, 2012, p. 1). As normas da IFC, todavia, afirmam que o “CLPI não requer necessariamente unanimidade e pode ser obtido mesmo se indivíduos ou grupos dentro da comunidade discordarem explicitamente” (IFC, 2012, p. 3). Essa condição enfraquece a ideia de consentimento, principalmente por ter o potencial de ir de encontro aos processos decisórios de determinados Povos Indígenas que, tradicionalmente, tomem decisões baseadas em consenso. Além disso, abre a possibilidade para divisões internas, cisões e disputas dentro das comunidades durante os processos de negociação.

A mesma estratégia para obter o Consentimento Prévio foi adotada pela Associação dos Princípios do Equador (*The Equator Principles Association*)<sup>30</sup>, uma articulação que congrega instituições financeiras e que estipulou uma série de critérios voluntários para a realização de serviços financeiros para projetos industriais e de infraestrutura. Na questão do Consentimento Prévio, os Princípios do Equador seguem a normativa da IFC. Assim, por um lado é definido que “[p]rojetos que tenham impacto sobre os povos indígenas serão submetidos a um processo de Consulta Pública e Participação Informada e que deverá estar em conformidade com os direitos dos povos indígenas e os instrumentos de proteção previstos nas leis nacionais pertinentes, inclusive aquelas que implementam normas internacionais no país anfitrião. [...] Projetos com impactos adversos sobre povos indígenas precisarão de um Consentimento Livre, Prévio e Informado [...]” (*The Equator Principles Association*, 2013, pp. 8-9). Todavia, em nota de rodapé o documento dos Princípios do Equador estabelece o “FPIC [Consentimento Livre, Prévio e Informado] não requer unanimidade, não dá direito a voto a indivíduos ou subgrupos, e não exige que os clientes concordem com questões sobre as quais não têm controle (*The Equator Principles Association*, 2013, p. 9). Sendo assim, essa proposta apresenta as mesmas limitações identificadas na elaboração da IFC.

Uma formulação ainda mais frágil de Consentimento Prévio foi adotada pelo International Council on Mining & Metals (ICMM), a associação global das corporações mineradoras. Apesar de utilizar o termo Consentimento Prévio, a sua formulação é significativamente contraditória. Por exemplo, de acordo com o ICMM (2015, p. 11), dentro do processo de obtenção do consentimento, deve ser elaborado um planejamento que “defina o que constituiria o consentimento das comunidades indígenas que podem ser significativamente impactadas”. Ou seja, lança-se mão de um conceito flexível do que viria a ser consentimento.

Ainda, adotando um entendimento bastante particular de “consentimento”, o ICMM (2015, p. 11), argumenta que “processos de consentimento deveriam se focar em

---

Investimentos (CIRDI), que realiza a arbitragem em disputas sobre investimentos (World Bank, 2020a).

<sup>30</sup> De acordo com *The Equator Principles Association* (2019), os Princípios do Equador foram assinados por mais de cem instituições financeiras de diferentes países. Há cinco bancos signatários com sede na Austrália, sete no Canadá e cinco nos EUA. Ainda foram listados cinco bancos com sede no Brasil: Banco Bradesco, Banco do Brasil, Banco Votorantim, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco.

alcançar um acordo sobre as bases nas quais um projeto (ou mudanças em projetos existentes) deveriam ocorrer. Estes processos não deveriam conferir poder de voto a indivíduos ou subgrupos, nem requerer apoio unânime de Povos Indígenas potencialmente impactados (a não ser que haja exigência legal) [...]"'. Para além do desrespeito a processos de decisões consensuais (como no caso da IFC), a proposta de "consentimento" adotada pelo ICMM não considera se o projeto deveria ou não ocorrer, mas sim, de que forma ele deveria ocorrer, restringindo a autonomia de decisão dos Povos Indígenas.

Por fim, o ICMM entende que caso não haja acordo com os Povos Indígenas, sua posição contrária ao projeto pode ser ignorada. Assim, "quando o acordo não é alcançado [...] o governo deveria determinar que o projeto deveria seguir adiante e especificar as condições que seriam aplicadas (ICMM, 2015, p. 11). Considerando que, em muitos casos, governos são favoráveis ao desenvolvimento de projetos extrativos, o documento do ICMM acaba por transformar a noção de consentimento em mera consulta.

Portanto, o que essa revisão preliminar sugere é que a simples adoção do conceito do Consentimento Prévio, não necessariamente supera os problemas associados ao uso da Consulta Prévia. Instituições financeiras e órgãos ligados ao setor mineral alteraram o significado da ideia de Consentimento e adotaram interpretações esvaziadas de significado e flexíveis. Dessa forma, projetos extrativos poderiam argumentar que solicitaram o "consentimento" dos Povos Indígenas sem, necessariamente, dar a esses Povos o real poder de voto. Mesmo assim, conforme visto na Seção 2, de forma geral, o que existe nos países analisados é unicamente o direito à Consulta Prévia e não a adoção do Consentimento Prévio.

### 3.2 Negociação, formulação e operacionalização dos acordos

#### 3.2.1 Negociações entre mineradoras e Povos Indígenas

Uma das questões fundamentais para se entender o processo de negociação na formulação de acordos entre corporações mineradoras e Povos Indígenas diz respeito às relações de poder que estruturam tais negociações. Ao olhar a experiência canadense, Levitan e Cameron (2015) explicam que já existe uma ampla produção acadêmica sobre a elaboração e formalização dos IBAs; entretanto, segundo os autores, a maior parte dos estudos tem tentado avaliar até que ponto os acordos conseguem garantir os benefícios das atividades minerais, ao invés de avaliar a condição política, institucional, econômica e social na qual eles foram gestados. A partir de seus estudos na Austrália, Altman (2009b) alerta que os Povos Aborígenes estão ficando cada vez mais vulneráveis a processos desiguais de elaboração de acordos, o que diminui sua capacidade de resistir às pressões das corporações mineradoras. Como discutido na Seção 2, o contexto na Austrália, Canadá e nos EUA, tanto do ponto de vista social quanto político, tende a favorecer a implantação de projetos extrativos. Conforme descrito no Quadro 1, no caso do Canadá, a não aceitação de um acordo pode, inclusive, levar à criminalização de lideranças de Nações Indígenas.

**Quadro 1: O caso da Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation v. Platinex Inc.**

No início dos anos 2000, houve uma febre de pedidos de direito mineral no norte de Ontário. Por consequência, diferentes grupos indígenas declararam moratórias de implantação de projetos em seus territórios, o que foi ignorado tanto pelas empresas, quanto pelo governo.

Em outubro de 2005, representantes das First Nations Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (KI), Muskrat Dam, Wapekeka e Wawakapewin declararam uma moratória da implantação de projetos minerais em seus territórios. Outras nações se juntaram à declaração posteriormente. Em fevereiro do ano seguinte, a empresa Platinex Inc. (Platinex), que havia comprado direitos minerários nos territórios tradicionais da KI First Nation foi impedida de implantar seu projeto devido a bloqueios construídos pelos KI. Membros da KI First Nation argumentavam que seus direitos haviam sido violados quando foi concedida a permissão à Platinex.

A empresa se retirou do território e entrou com uma ação na justiça no valor de C\$ 10 bilhões. Membros da KI First Nation entraram com uma contra-ação na justiça reivindicando uma indenização de C\$ 10 milhões por danos ao seu território. Ao mesmo tempo, iniciaram um processo contra a Província de Ontário, argumentando que decisões tomadas pela província em relação ao seu território eram inconstitucionais. A posição da empresa foi duramente criticada pela opinião pública canadense que, em grande parte, apoiou a KI First Nation.

Em julho de 2006, a Suprema Corte de Ontário deu ganho de causa à KI First Nation e ordenou que a Platinex interrompesse suas atividades no território KI e realizasse uma nova consulta. Uma vez re iniciado o processo de consulta, a justiça permitiu que a empresa voltasse a operar, embora as partes não tivessem chegado a nenhum acordo.

As negociações se arrastaram até abril de 2007, quando a Suprema Corte estabeleceu um prazo de duas semanas para que as partes definissem um Protocolo de Consulta e um Termo de Referência. Como esse resultado não foi alcançado, em maio do mesmo ano, a Suprema Corte impôs o Protocolo e o Termo de Referência. Ainda foi decidido que a Platinex deveria ter o acesso à sua “propriedade”, que deveria ser liberado pelos membros da KI First Nation.

Em agosto de 2007, a Platinex ignorou as notificações enviadas pela KI First Nation, que afirmavam que eles não seriam bem-vindos, e viajaram para o território KI. Na pista de pouso eles foram recebidos por mais de uma centena de membros da comunidade, que os forçaram a retornar. Até outubro de 2007, a KI First Nation já havia gasto mais de C\$ 700 mil na disputa judicial e se encontrava altamente endividada. Seus representantes decidiram que iriam abandonar as negociações, porém, manteriam o bloqueio de acesso ao seu território.

Em março de 2008, o Chefe Donny Morris e cinco membros do Conselho da KI First Nation foram sentenciados a seis meses de prisão por desobediência. A prisão criou uma grande mobilização social de apoio aos seis presos, envolvendo organizações indígenas, grupos ambientalistas, sindicatos e igrejas. Em maio de 2008, a Corte de Apelação ordenou a liberação das lideranças; no mesmo mês, a Platinex entrou com uma ação contra o Governo de Ontário exigindo uma compensação de C\$ 70 milhões.

Em decorrência desse caso e de outros que aconteceram simultaneamente (por exemplo, da Ardoch Algonquin First Nation e da Shabot Obaadjowan First Nation contra a mineradora Frontenac Ventures Corporation), o governo de Ontário resolveu, posteriormente, comprar de volta os direitos minerários da Platinex, tornando-os indisponíveis.

**Fonte: Adaptado de Kuyek (2019)**

Uma vez que os Povos Indígenas aceitem firmar os acordos, eles precisam lidar com uma série de táticas adotadas pelas mineradoras, que visam a aumentar ainda mais o seu poder de negociação.

Um dos elementos comumente identificado diz respeito ao sigilo por trás de tais acordos. Após estudar experiências no Canadá e nos EUA, Ali (2003) comenta que existem de forma geral, por parte dos movimentos de contestação social, muitas suspeitas sobre a atuação das corporações mineradoras por elas atuarem em locais remotos e manterem relativo segredo sobre suas operações. Esse sigilo, segundo Caine e Krogman (2010), também se manifesta na formulação dos acordos, uma vez

que, conforme os autores verificaram no Canadá, existem cláusulas de confidencialidade que reduzem as chances das Nações Indígenas se organizarem em torno de seus interesses coletivos. Bradshaw e Wright (2014) comentam ainda que esse sigilo seria imposto mesmo quando as Nações Indígenas estão lidando com a mesma empresa mineradora.

Ainda no Canadá, Levitan e Cameron (2015) identificam a existências de cláusulas que proíbem a crítica pública contra as corporações mineradoras. Dessa forma, cria-se um ambiente de segurança para o avanço das negociações e, posteriormente, dos projetos, por meio de um aparente consentimento por parte das Nações Indígenas.

Nos EUA, Ali (2003) também identificou, como prática, a cooptação de lideranças indígenas. Segundo o autor, quando a Nação Sokaogon Chippewa se opôs à instalação da mina Crandon, em seu território, a mineradora Rio Algom tentou envolver uma liderança de outro grupo para intermediar as negociações.

Para além dessas táticas explícitas de redução do poder de negociação e organização dos Povos Indígenas, outra estratégia sutil comumente usada é a valorização do sentimento de soberania dos Povos Indígenas.

Ao olhar para a experiência australiana, Howitt (2001) explica que dentro da cultura e da política dos Povos Aborígenes um dos sentimentos mais importantes é a garantia do seu poder de decisão e a capacidade de resistir à imposição da vontade dos outros. Ali (2003), a partir de experiências no Canadá e nos EUA, nota como tal sentimento pode ser usado por empresas mineradoras a seu favor. Como ilustração, ele menciona o caso da implementação de minas de urânio na província de Saskatchewan, em territórios de grupos Chipewyan, Cree e Inuit. Nesse caso, a Canadian Mining and Energy Corporation (Cameco) mobilizou o sentimento de autonomia dos grupos pela criação de vários fóruns de discussão, como o Athabasca Working Group, e ainda pela indicação de líderes dessas Nações para o Conselho Diretor da companhia. Como, de acordo com o autor, Nações Indígenas tendem a decidir por opções que ampliam o seu sentimento de soberania, essa estratégia reduziu consideravelmente a oposição aos projetos.

Considerando o contexto do desequilíbrio na correlação de forças envolvendo as negociações diretas entre Povos Indígenas e mineradoras, outra característica desses acordos é a ausência, em grande parte, da intermediação do Estado. No caso canadense, Levitan e Cameron (2015) mencionam que os IBAs são normalmente assinados sem envolvimento de representantes do governo, e sem um modelo ou termo de referência oriundo de políticas públicas.

Do ponto de vista das Nações Indígenas, os autores mencionam o sentimento ambíguo que esses Povos possuem em relação ao Estado. Por um lado, eles lembram que a atuação histórica governamental no Canadá é muitas vezes associada a diferentes intervenções ilegítimas como a retirada forçada de crianças de suas famílias, a promoção de entidades representativas desconectadas das formas tradicionais de decisão, além de outras práticas coloniais. Essa situação, portanto, levaria grupos indígenas a verem o Estado como uma ameaça à sua soberania e a rejeitarem seu envolvimento em suas questões. Por outro lado, Levitan e Cameron (2015) argumentam que existem outros grupos que veem uma armadilha em tal postura. Assim, uma série de organizações, lideranças e ativistas de diferentes

Nações Indígenas afirmam que as falhas do governo em garantir o bem-estar das pessoas Indígenas no passado não reduzem suas obrigações constitucionais e firmadas nos Tratados. Esse segundo grupo, portanto, rejeitaria a posição de “menos Estado” e argumentaria pela necessidade de as agências governamentais estarem mais presentes na garantia dos direitos das pessoas Indígenas.

Porém, de acordo com Procter (2015), ainda no Canadá, o próprio Estado buscaria estar ausente de tais negociações, dada a crescente presença do pensamento neoliberal dentro das agências governamentais. Portanto, ignorando as questões da diferença na correlação de forças mencionadas anteriormente, haveria, nos órgãos governamentais, uma preferência por soluções descentralizadas que diminuíssem a atuação do Estado e se fundamentassem na responsabilidade individual das Nações Indígenas.

Esse posicionamento dos órgãos do Estado, bem como a capacidade de influência das corporações teria como um de seus resultados a transferência de ideais neoliberais também para os termos dos acordos. Assim, no Canadá, muitos acordos seriam orientados pela saída do Estado e redução dos programas de bem-estar social, propondo “benefícios” baseados no individualismo e na autossuficiência, orientados por princípios de mercado (Levitán e Cameron, 2015). De forma semelhante, na Austrália, os acordos encorajariam o envolvimento dos indivíduos em atividades econômicas e os pacotes de benefícios privilegiariam a atuação individual em detrimento das ações comunais (Scambary, 2013). As consequências de tais medidas são discutidas na próxima seção.

### 3.2.2 Características dos acordos e suas contrapartidas

O viés economicista dos acordos assinados entre corporações mineradoras e Povos Indígenas teria como consequência um rol muito limitado de compensações ou benefícios para as comunidades atingidas. Em seu estudo sobre a Austrália, Scambary (2009) menciona que existe uma forte ênfase em integrar as pessoas Aborígenes na economia mineral. Assim, apesar de, em uma primeira fase, esses acordos focarem no pagamento de *royalties* e compensações, posteriormente os pacotes de “benefícios” passaram a envolver mais a contratação de mão de obra ou de empresas geridas por pessoas Aborígenes. Assim, a perspectiva hegemônica e o desenvolvimento do setor mineral teriam prioridade em detrimento de prerrogativas culturais dos Povos Aborígenes. Reforçando esse argumento, Levitus (2009) menciona o Programa “Trabalhando em Parceria” do governo australiano, que foca em treinamento e desenvolvimento de negócios em comunidades Aborígenes para realizarem parcerias com corporações mineradoras.

A experiência do Canadá parece seguir os mesmos princípios, e diferentes aspectos integram os IBAs. Por exemplo, eles tratam de questões processuais, como a determinação dos Protocolos de Consulta, o financiamento de estudos contratados pelas Nações Indígenas e a capacitação das suas organizações representativas. Do ponto de vista dos impactos, os IBAs avaliam, em grande parte, elementos listados nos Estudos de Impacto Ambiental. Por fim, os benefícios tratam de como a receita gerada pela mineração será dividida com as Nações Indígenas. Em primeiro lugar, há a definição de pagamentos monetários, seja na forma de taxas fixas, seja como participação nos lucros. Um segundo elemento envolve o apoio a pessoas Indígenas

que queiram criar negócios para prestar serviços às mineradoras. Um terceiro grupo de compensações diz respeito à contratação de membros das comunidades, normalmente estabelecendo cotas de empregos para pessoas Indígenas. Essa contratação, porém, se mostra desafiadora em determinados casos devido a requisitos específicos como escolaridade mínima, experiência no setor ou mesmo barreiras culturais, que restringem o acesso dessas pessoas aos cargos oferecidos (Hart e Hoogeveen, 2012; Kuyek, 2019; Levitan e Cameron, 2015; Sosa e Keenan, 2001).

Apesar dos potenciais ganhos associados ao pagamento de *royalties*, o uso dessa ferramenta tem apresentado limitações. Na avaliação de três acordos assinados na Austrália, Scambary (2009) identifica, como padrão, uma participação mínima dos Povos Aborígenes no recebimento dos *royalties*. Além disso, existe uma limitação da autonomia dos Povos Aborígenes no uso desses recursos. No caso específico do Acordo de Uso das Terras Yandi (Western Australia), Altman (2009b) identificou que os potenciais beneficiários não conseguiam acessar os pagamentos. Essa situação foi descrita da seguinte forma por um entrevistado de Scambary (2013, p. 172): “nós temos os fundos mais ricos, e as pessoas mais pobres”. No Northern Territory, por sua vez, a ALRA estabeleceu que seria constituída a Conta para Benefícios Aborígenes (*Aboriginals Benefit Account - ABA*), para atender às pessoas Aborígenes que vivessem naquele território. Porém, ao mesmo tempo, o Ministério Federal para Questões Aborígenes (*Commonwealth Minister for Aboriginal Affairs*) foi incumbido com o poder discricionário de decidir sobre os gastos dessa conta (Scambary, 2013).

No caso canadense, os acordos de compartilhamento de receita geralmente estabelecem a cobrança de taxas ou *royalties* de minas em operações por governos provinciais ou territoriais que, posteriormente, são repassados às Nações Indígenas. Esse sistema também recebeu críticas diversas. Primeiramente, não existiria pagamento durante as etapas de prospecção, apesar dos impactos sociais e ambientais gerados. Além disso, após o início das operações, o regime canadense concederia tantas isenções às mineradoras que elas acabariam pagando um valor ínfimo às Nações Indígenas. Em determinadas situações, a tributação poderia, inclusive, ser negativa, o que faria com que as Nações Indígenas ficassem em dívida com os governos provinciais (Kuyek, 2019).

Para além do pagamento direto de *royalties*, outra possibilidade seria a criação de fundos que redirecionariam recursos para financiar o desenvolvimento de atividades vinculadas às práticas tradicionais dos povos Aborígenes. Tal iniciativa seria positiva por garantir atividades não diretamente vinculadas ao setor mineral, que poderiam se manter viáveis no longo prazo, mesmo após o esgotamento das reservas. Em sua avaliação sobre a experiência australiana, Levitus (2009) comenta que esses tipos de fundos são pouco utilizados. O autor sugere que tal fato poderia ser explicado pela ênfase dada pelos acordos a oportunidades imediatas e a uma menor preocupação com a manutenção das comunidades no longo prazo.

Dessa forma, uma das condicionantes frequentemente presentes nos acordos entre mineradoras e Povos Indígenas é a geração de empregos e a contratação de membros das comunidades locais. Porém, a avaliação geral é de que esses empregos são, normalmente, insuficientes e mal remunerados.

Altman (2009b), em seu estudo na Austrália, menciona que há clara evidência que dentre os trabalhadores das minas, as pessoas Aborígenes não alcançam condições equivalentes às das não-aborígenes. Scambary (2009) identificou que, a média nacional de participação das pessoas Aborígenes no setor mineral é de 4,5%, com o melhor índice chegando a 15-20%, em um caso específico. De acordo com o autor, há pessoas Aborígenes contratadas como motoristas de caminhão ou operadores de máquinas e ainda haveria outros realizando serviços de escritório ou manutenção dos alojamentos.

No caso do Canadá, Kuyek (2019) argumenta que pessoas Indígenas são subrepresentadas nas categorias que envolvem atividades melhor remuneradas, como engenheiros, gerentes ou geólogos. Essa questão também fica explícita na fala da Chefe Bernadette Unka, da Deninu K'eu First Nation:

As minas de Pine Points [sic] e o Canadá nunca compensaram as pessoas Dene que usavam aquelas áreas para caça, pesca e colocação de armadilha. Elas nunca foram compensadas por suas perdas ou pela devastação da terra. Quando eu falo devastação, se você estiver sobrevoando as minas de Pine Point e olhar para baixo você vai pensar que está voando sobre a lua, devido às crateras e às cavas que são deixadas abertas. As pessoas nunca foram compensadas pelas dificuldades e pelo sofrimento criados pelos projetos minerais. Enquanto a companhia concentrou a melhor parte, chegando a C\$ 53 milhões nos anos de pico, nós ficamos com poucos empregos e o que sobrou para nós foram trabalhos com salários muito baixos (Bernadette Unka, 1993)<sup>31</sup>

Tanto na Austrália, quanto no Canadá, uma questão comumente mencionada para explicar o motivo pelo qual as pessoas Indígenas apenas ocupam cargos mais baixos está relacionada ao treinamento e capacitação. Na avaliação de um projeto em Western Australia, Altman (2009b) identificou o baixo grau de instrução da comunidade local como uma barreira à contratação. De forma semelhante, quando avaliava a extração de areias betuminosas em Alberta (Canadá), Longley (2015) mencionou que a maior parte dos empregos exigia um grau de treinamento que não era acessível para as pessoas First Nation.

Por outro lado, Howitt (2001) descreveu uma situação diversa nos EUA. No caso das minas da Peabody, localizadas dentro da Reserva Navajo, no estado do Arizona, a taxa de empregados Indígenas era superior a 90%, e os cargos oferecidos incluíam funções de gerência. O autor explica que, como nesse caso, a Nação Indígena era detentora dos direitos sobre o subsolo, seu poder de barganha em relação à mineradora era muito maior e, assim, ela conseguiu condições muito mais favoráveis no acordo de extração. Essa situação sugere que, para além da instrução, o poder no momento de negociação seria determinante para definir a quantidade e qualidade dos postos de trabalho oferecidos às comunidades locais.

Ainda sobre a questão emprego, uma questão que chama a atenção na literatura sobre a América do Norte é a incompatibilidade do ritmo de trabalho nas minas com o modo de vida das pessoas Indígenas. No Canadá, Longley (2015) comenta que o trabalho em tempo integral não se adequa às práticas tradicionais de caça, um traço essencial da identidade das First Nations e das Nações Inuit. Nos EUA, o aspecto

<sup>31</sup> Citado por Sandlos (2015, p. 143).

cultural também se coloca, de acordo com Howitt (2001), como uma barreira à ascensão profissional nas atividades de mineração, mesmo daqueles que têm qualificação para tanto. O autor identificou que, para alcançar cargos de gerência, os trabalhadores são obrigados a entrar em um sistema de rodízio, não podendo ficar na mesma mina por mais de dois anos. Essa política, porém, obrigaria as pessoas Indígenas a se separarem de suas comunidades, ou a se afastarem de seus territórios, o que iria de encontro às suas aspirações.

Ao menos no caso do Canadá, a dificuldade das mineradoras em se adequar às tradições e culturas dos Povos Indígenas parece ter vínculos com questões profundas de identidade étnica. Se a segregação não aparece como uma questão explícita nos debates atuais, ela foi um aspecto característico da instalação de muitos projetos minerais ao longo do século XX.

Em uma entrevista para Winton e Hogan (2015), Herman Melancon, um trabalhador mineiro e membro da Na-Cho Nyäk Dun First Nation, no Yukon, relembra a situação de seus pais, nos anos 1950. A mãe de Herman também era uma pessoa First Nation, porém seu pai era de origem europeia. Por esse motivo, sua família tinha permissão para viver na vila construída pela mineradora United Keno Hill Mines Ltd. (UKHM), onde tinha aquecimento gratuito e acesso à infraestrutura de lazer, além de descontos nas lojas e mercados. Por outro lado, ele lembra que a maior parte dos trabalhadores pertencentes à First Nation vivia em um grupo de casas isoladas, poucos quilômetros abaixo. Memórias de segregação também se mostram presentes na fala de Gerry McKay, presidente da Independent First Nations Alliance e antigo Chefe da Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation:

Quando meu pai trabalhava na mineradora, nós vivíamos em Pickle Lake. Em 1955, quando as pessoas Indígenas foram pela primeira vez autorizadas a entrar nos bares, nós crianças ficávamos do lado de fora e ouvímos as diferentes línguas dentro dos bares – alemão, italiano – porque depois da Guerra, essas eram as pessoas que vinham trabalhar na mina.

Essas pessoas podiam viver na cidade. Quanto a nós, nós não podíamos viver na cidade. Nós tínhamos que viver do outro lado da lama [rejeito], e construímos nossos abrigos e nossas casas com tábuas da serraria da mineradora. Nós nem podíamos cortar madeira, portanto tínhamos que construir nossas casas com tábuas e papelão.

Nossos poços ficavam, às vezes, apenas a meio metro, um metro do rio; e o rio era cheio de lama. A lama era lançada diretamente no rio. Às vezes eu acho que há uma conexão entre algumas das mortes – pessoas que morreram de insuficiência cardíaca, envenenadas por arsênico e outros metais presentes na lama. Houve muitas delas – pessoas que não acordavam. Você iria encontrá-las nos seus quartos, nas suas camas, nas suas cabanas (Gerry McKay, 2018)<sup>32</sup>.

Hammond (2015, p. 120) também faz referência ao esforço da Iron Ore Company of Canada (IOC) para moldar as características sociais da *company town* Labrador City que foi criada próxima à mina Carol Lake, nos anos 1960. De acordo com a autora, para garantir uma atmosfera moderna, a companhia “controlava o tipo de pessoas que podia morar na comunidade”. Ainda “[ao] contratar apenas trabalhadores homens e escolher residentes ‘satisfatórios’, a IOC exercia poder não apenas sobre a

<sup>32</sup> Citado por Kuyek (2019, pp. 56-57).

economia da cidade, como também influenciava o modo de vida das pessoas e suas conexões com o lugar”.

Além da moradia, questões étnicas também pareciam influenciar as políticas de contratação das mineradoras canadenses. Em entrevistas feitas a indivíduos da Nação Naskapi, Boutet (2015) identificou que quando a IOC encerrou as operações da mina Schefferville na província de Quebec, nos anos 1980, houve trabalhadores Naskapi que não receberam suas aposentadorias. Isso se deu ao fato de, em alguns casos, a empresa ter se recusado a contratá-los como trabalhadores em tempo integral.

Portanto, a avaliação apresentada ao longo dessa seção indica algumas das características dos acordos firmados entre empresas mineradoras e Povos Indígenas. Do ponto de vista das compensações pelos projetos, dentre as diferentes formas possíveis, o pagamento direto de *royalties* e a contratação de mão de obra local parecem ser os mais discutidos na literatura específica. Sobre os *royalties* há indicações de que os valores pagos costumam ser baixos, além do que, nem sempre as comunidades podem exercer sua soberania na gestão de tais recursos. Com relação à contratação local, percebe-se sua centralidade em muitos dos acordos. Apesar de a geração de emprego ser vista, em muitos casos, como o principal benefício oferecido aos Povos Indígenas, há situações em que este se limita a funções de menor remuneração que exigem menor qualificação.

Ao comentar sobre essa situação no contexto australiano, Altman (2009b) reflete até que ponto esse arranjo beneficiaria mais as companhias mineradoras do que os Povos Aborígenes. Considerando que as minas se localizam em áreas remotas, existe um elevado custo fixo de transporte e acomodação de pessoal, além da necessidade da oferta de salários elevados para atrair trabalhadores dos centros urbanos. Do ponto de vista econômico, essas despesas elevadas poderiam se mostrar viáveis para cargos mais qualificados, com maior produtividade. Por outro lado, eles elevariam consideravelmente os custos de trabalhadores não-qualificados, cuja capacidade de “agregação de valor” é menor. Dessa forma, a opção por preencher essas vagas com a população local poderia estar relacionada mais a uma racionalidade de redução de custos operacionais por parte das empresas do que a uma preocupação em compartilhar ganhos com as comunidades locais.

### **3.2.3 Desafios à operacionalização dos acordos**

Uma vez assinados os acordos, a sua operacionalização ainda apresenta uma série de desafios para os Povos Indígenas, particularmente na relação com as corporações e com as agências públicas. Nessa fase, o desequilíbrio na relação de poder se mostra ainda mais aparente, não apenas pelas limitações de recursos das organizações representativas dos Povos Indígenas, mas também pelo controle da informação pelas corporações e a predisposição dos órgãos de Estado em favorecer os projetos extractivos.

Apesar de os Povos Indígenas possuírem uma capacidade limitada para participar das consultas, existem momentos em que são quase coagidos a se envolver nesses processos. Nas consultas feitas no contexto do licenciamento ambiental no Canadá, há situações em que a simples presença nas audiências acaba por caracterizá-las com consultas apropriadas, mesmo que haja vícios em sua condução. Porém, se determinada Nação se negar a participar para não legitimar processos considerados

deturpados, ela pode ser questionada nas cortes pela sua “falta de boa fé” (Kuyek, 2019).

Durante os processos de consulta, nem sempre os Povos Indígenas possuem recursos suficientes para participar de forma adequada. Na Austrália, os Órgãos Representativos de Detentores Nativos de Títulos (*Native Title Representative Bodies - NTRBs*) devem, a princípio, ser financiados com recursos do Governo Federal para representar os interesses de Povos Aborígenes de uma área onde existam projetos extractivos. Porém, a partir do final dos anos 1990, apesar do aumento da complexidade da legislação, os NTRBs foram obrigados a trabalhar dentro de prazos mais restritos, além de passar por um significativo corte de verbas, o que comprometeu a qualidade de sua atuação. A alternativa encontrada foi o financiamento dos NTBRs pelo próprio setor mineral, apesar do conflito de interesses gerado (Scambary, 2013).

No Canadá, quando a Anishinabek Nation iniciou uma série de oficinas para elaborar sua estratégia mineral, a limitada capacidade para participar dos processos de consulta foi apontada como um dos principais problemas a ser enfrentado:

Diferentes deficiências foram identificadas quando foi solicitado aos participantes para falar sobre a capacidade que tinham em suas comunidades. Como regra geral, capacidade é uma questão crítica para a maioria das First Nations. Quando lidamos com a mineração, a questão é ter capacidade de se envolver nos processos de consulta do governo e das empresas. A mensagem que ouvimos foi que as First Nations simplesmente não têm equipe, tempo ou outros recursos para desenvolver o conhecimento necessário. A necessidade para a capacidade de responder e negociar com o governo e com outros indivíduos é crítica.

Como você pode ser consultado equitativamente se de um lado você tem o governo e as empresas à mesa com um grande e custoso time de especialistas e advogados apoiados em pesquisas e, do outro lado, apenas o Chefe e alguns poucos conselheiros[?]. Uma experiência foi compartilhada por uma First Nation com capacidade limitada, quando um plano de fechamento de mina de 400 páginas foi entregue para ser respondido em 45 dias (a única exigência de consulta na atual Lei de Mineração). Esta havia sido a primeira vez que eles tinham ouvido sobre esta nova mina a ser aberta em seu território tradicional. Eles tiveram que correr para contratar um especialista que revisasse o plano, além de arcar com os respectivos custos (Anishinabek Nation, 2009, p. 9).

Embora os Povos Indígenas possuam recursos humanos e financeiros limitados há situações em que eles conseguem superar essas dificuldades e apresentar seus questionamentos. Porém, esses processos acabam por consumir grande quantidade de tempo e recursos das suas organizações.

Nos EUA, Gedicks (2001, p. 134) relatou o caso de uma comunidade da Nação Chippewa que vivia próxima a Lago Rice, no Wisconsin. A população da Reserva de Mole Lake possuía uma relação especial com o Lago Rice, uma vez que a utilização do arroz selvagem que nascia em suas águas era um elemento essencial da dieta da comunidade, além de integrar rituais religiosos, o que fazia o consumo do arroz selvagem central na identidade da comunidade. Tratados assinados entre a Nação Chippewa e o governo dos EUA, em 1855, garantiam o acesso ao Lago Rice para colheita do arroz selvagem. Nos anos 1990, a mineradora Rio Algoma planejava uma mina de zinco e cobre próxima ao lago. O primeiro questionamento por parte

da Nação Chippewa se deu quando o estudo de impacto ambiental feito pela empresa caracterizou o arroz selvagem como “alga de água doce”. Uma das preocupações da comunidade era que poluentes da mina contaminassem o lago e inviabilizassem o consumo do arroz selvagem. A Rio Algom sustentava que qualquer efluente lançado pela mina escoaria ao longo da borda do lago, sem criar riscos para a área onde crescia o arroz selvagem. Porém, quando a Nação Chippewa contratou o U.S. Geological Survey, com seus próprios recursos, para fazer testes com corantes, esses se dispersaram por toda a superfície do lago. Nas palavras de Aijyn Ackley, líder da comunidade: “Eles afirmavam que não iriam causar mal aos recursos hídricos e às nossas plantações de arroz selvagem. Nós tivemos que gastar nosso próprio dinheiro em testes que provassem que o projeto deles iria contaminar nossas áreas de colheita e baixar o nível da água. [...] Eu acredito que essas empresas estão predispostas a mentir. Sua história envolve poluição, destruição e morte”.

Depois do início das operações, apesar dos acordos preverem sistemas de monitoramento e controle ambiental, sua aplicação, por parte dos Povos Indígenas é bastante dificultada. Isso decorre tanto da limitada capacidade de recursos, como mencionado anteriormente, quanto da ineficácia do sistema judiciário para lidar com tais casos.

Na Austrália, por exemplo, Altman (2009b) comenta que, no caso da mina Ranger (Northern Territory), entre 1981 e 2005, houve mais de 120 vazamentos de água contaminada pela extração de urânio, colocando em risco a saúde de Comunidades Aborígenes. Apesar de diferentes denúncias feitas ao longo daquele período, somente em 2004 houve o fechamento temporário da mina.

No Canadá, o conflito sobre a contaminação do rio Athabasca, entre a Fort McKay First Nation e as atividades de extração de areia betuminosa em Alberta, também demonstra a dificuldade que as First Nations têm em responsabilizar corporações extractivas. Neste caso, a disputa se deu em torno da qualidade da água do rio Athabasca, do qual parte da população de Fort McKay dependia para abastecimento e pesca. Em janeiro de 1982, um incêndio nas instalações da empresa Sancor causou um vazamento de óleos e fenol para dentro do rio. Esse vazamento somente foi controlado no final de fevereiro, quando a empresa, então, informou o ocorrido à comunidade de Fort McKay. Análises dos efluentes identificaram a presença de bifelinas policloradas (PCBs) e a população foi instruída a não pescar até junho daquele ano, o que comprometeu sua alimentação, tradicionalmente baseada em peixe. No ano seguinte, a empresa foi acusada por violações à Lei Federal da Pesca; porém foi considerada inocente pelas cortes por seu esforço em tentar conter o vazamento. Mesmo a apelação da Coroa contra a decisão judicial foi recusada pela corte. Após o julgamento, nenhum estudo sobre os potenciais riscos da contaminação da água à saúde da população de Fort Mckay foi realizado (Longley, 2015).

Dessa forma, a negociação, formalização e operacionalização de acordos com corporações extractivas apresentam uma série de desafios para os Povos Indígenas. No momento da negociação, já existe um considerável desequilíbrio na relação de poder entre as partes. Os programas de controle ambiental previstos em tais acordos, em grande parte, reproduzem aspectos do licenciamento ambiental, sem apresentar uma eficácia satisfatória. Assim, os acordos tendem a focar mais na compensação

por meio de geração de empregos que, também, apresentam problemas. Por fim, depois de iniciadas as operações, as organizações dos Povos Indígenas são limitadas pela inexistência de recursos suficientes para realizar o devido monitoramento do cumprimento dos acordos. Nos casos em que esse monitoramento ocorre, nem sempre produzem o resultado esperado.

Essa situação dá às corporações extractivas uma considerável liberdade em sua forma de atuar. Como elas, por sua natureza, buscam minimizar suas despesas operacionais, há uma significativa externalização de seus custos para as comunidades locais; essa externalização acaba por se manifestar na forma de impactos socioambientais de curto e longo prazo, como discutido a seguir.

### 3.3 Impactos socioambientais sobre Territórios Indígenas

#### 3.3.1 Impactos do curto prazo

Os impactos socioambientais da extração mineral são diversos e incluem alteração da paisagem, escassez de água, contaminação de recursos hídricos, poluição atmosférica, migração de trabalhadores, aumento da violência entre outros. Todos esses impactos afetam negativamente a vida das comunidades próximas às minas, sejam elas Indígenas ou não. Como debater detalhadamente esses impactos está além do objetivo do presente estudo, ao longo dessa seção serão mencionadas apenas algumas questões específicas que foram identificadas nas pesquisas analisadas<sup>33</sup>.

No Canadá, um aspecto que vem chamando a atenção das Nações Indígenas no passado recente diz respeito ao risco de rompimento de barragens de rejeito. Em 2014, o rompimento da barragem de Mount Polley (British Columbia) foi considerado o pior desastre ambiental da história da mineração do país. Esse rompimento lançou cerca de 25 milhões m<sup>3</sup> de rejeitos de mineração de ouro e cobre no Lago Quesnel. A mina e a barragem se localizavam no território tradicional da Nação Secwepemc, que utilizava a água do lago não apenas para abastecimento, mas também para pesca. Assim, o desastre comprometeu uma importante fonte de alimentação, além de diminuir o turismo local, outra importante fonte de renda para membros da Nação Secwepemc (Kuyek, 2019).

Dentro do contexto australiano, um elemento que preocupa os Povos Aborígenes é a mudança da paisagem e a degradação da biodiversidade. O ecossistema australiano possui uma série de especificidades e vulnerabilidades e, devido ao processo de colonização, os Territórios Aborígenes incluem as áreas melhor preservadas e com maior biodiversidade do país. Portanto, a destruição desses Territórios tende a gerar impactos não apenas em escala local, mas também nacional, especialmente em relação à disponibilidade de recursos hídricos. Além de questões do ambiente físico, conforme mencionado anteriormente, dentro da cosmovisão Aborígene existe uma conexão profunda entre a paisagem, o tempo e a identidade. Assim, alterações significativas na paisagem acabam por romper o equilíbrio existente entre esses elementos. Essa preocupação torna-se ainda mais relevante quando atividades de

<sup>33</sup> Para uma avaliação mais aprofundada sobre impactos socioambientais de projetos de extração mineral ver Milanez (2019).

extração mineral pressupõem a violação de locais sagrados ou de relevância cultural (Altman, 2009b).

As especificidades de algumas áreas dentro de um Território Aborígene, portanto, podem gerar conflitos particularmente difíceis de ser superados entre as comunidades locais e as corporações mineradoras. Por um lado, as comunidades desejam manter a integridade de seus territórios; por outro, as empresas objetivam extraer a maior quantidade possível de minérios. Sendo assim, compatibilizar a instalação de projetos minerais com o “Sonhar” muitas vezes pode ser impossível. Essa questão se mostra particularmente delicada no caso do setor extrativo, uma vez que as companhias consideram o teor de determinado mineral como um dos principais critérios para seleção de áreas de operação. Esse posicionamento faz com que empresas do setor sejam especialmente determinadas a levar adiante projetos extractivos específicos, mesmo que tenham que enfrentar a resistência das comunidades (Ali, 2003).

Para além de questões voltadas diretamente para a mudança da paisagem e, indiretamente, para alterações na identidade dos Povos Indígenas, há outros impactos imediatos da instalação de atividades extractivas sobre o bem-estar desses Povos. Dentre eles, um elemento recorrente é a exposição crescente à violência. A narrativa de Gerry McKay (Presidente da Independent First Nations Alliance e antigo Chefe da Kitchenuhmaykoosib Innuuwug First Nation) sobre o contexto das cidades mineradoras na província de Ontário no Canadá é ilustrativa sobre essa questão:

Big Trout Lake sempre foi parte do setor mineral. Existiam na área algo entre oito e dez minas, incluindo Sachigo, Pickle Crow, Pickle Lake, Dona Lake [e] Golden Patricia. [...]. Mesmo as mulheres da comunidade trabalharam na área da mina em determinado momento, cortando madeira ou fazendo outros trabalhos. [...]

Eu tenho vários amigos com que eu cresci que já não estão mais entre nós. Houve uma época que éramos 40, hoje há apenas dois de nós vivos. Eu acredito que apenas um ou dois tiveram mortes naturais; ou outros morreram de forma violenta. A comunidade mineradora na qual eu vivi era uma comunidade muito violenta (Gerry McKay, 2018)<sup>34</sup>.

O elevado grau de violência associado à instalação e à operação de projetos minerais é devido, principalmente, à migração temporária de uma grande quantidade de homens jovens para áreas remotas, onde vivem desconectados de suas famílias, em um contexto de escassez de atividades de lazer e um intenso ritmo de trabalho<sup>35</sup>. Associado a essa rotina está o abuso de álcool e de drogas, que também se tornam mais acessíveis para as pessoas Indígenas. Nessa situação, existe um aumento do risco de violência contra mulheres, que pode se tornar ainda mais crítico no caso de mulheres indígenas.

No Canadá, um relatório sobre as relações dos trabalhadores que vivem em alojamentos e comunidades First Nation indica um elevado risco para essas pessoas.

<sup>34</sup> Citado por Kuyek (2019, pp. 56-57)

<sup>35</sup> Esses problemas não parecem ser superados no regime *fly in and fly out*, semelhante ao das plataformas de petróleo, onde os trabalhadores voam periodicamente para a área de trabalho e permanecem durante alguns dias, retornando para casa em intervalos regulares.

De acordo com Gibson et al. (2017), existe uma cultura nesses alojamentos que é hiper-masculinizada, homofóbica e sexista. Devido a questões associadas a oportunidades desiguais de emprego, não é incomum que esses projetos contratem trabalhadores com visão racista em relação aos Povos Indígenas. Além disso, o ritmo intenso de trabalho é usado como justificativa da necessidade de “diminuir a pressão” nos intervalos de folga.

Essa situação, de acordo com os autores, faz com que mulheres e jovens Indígenas vivam uma situação de risco acumulado. Assim, seria possível identificar uma relação entre a presença desses campos e o aumento na taxa de ocorrência de casos de violência sexual e tráfico de mulheres Indígenas. Para além do risco existente apenas pela proximidade dos trabalhadores, algumas mulheres são ainda mais expostas quando contratadas como cozinheiras ou faxineiras para trabalhar dentro dos alojamentos. A situação se torna mais complexa quando se leva em consideração o isolamento de tais locais, o que força as mulheres a ter que viajar por horas para apresentar denúncias formais em caso de violência ou estupro.

Outro impacto social da instalação de projetos extractivos em Territórios Aborígenes é a redução da presença do Estado e dos programas de bem-estar social. Essa questão tem se mostrado particularmente presente em estudos na Austrália. Scambary (2009) menciona que nos acordos firmados, as corporações assumem uma série de funções que normalmente seriam desempenhadas pelo Estado, particularmente associadas a programas sociais. Altman (2009a, 2009b), por sua vez, comenta que o governo australiano tem adotado uma lógica de reduzir gastos públicos em áreas remotas onde há investimento de empresas mineradoras. Segundo ele, isso tem gerado tensão entre companhias e governo, devido à transferência de custos sociais deste para aquelas. Tal transferência, criaria um poder desproporcional das empresas mineradoras sobre os Povos Aborígenes, assim como uma crescente dependência. Consequentemente, o autor afirma que há indícios de que, no final das contas, apesar dos danos ambientais e riscos sociais, os Povos Aborígenes que vivem em áreas mineradas não estariam, do ponto de vista socioeconômico, em uma situação melhor do que aqueles de áreas vizinhas sem mineração.

### 3.3.2 Impactos de longo prazo

A mina fechou em 1982. A empresa fez as malas e partiu. Cava abertas, destruição por todos os lados; nossos animais afugentados. Nós fizemos a empresa rica. Onde está a minha parte? Onde está o meu muito obrigado? Não teve nada disso (Indivíduo Naskapi, 2009)<sup>36</sup>.

Para além dos impactos imediatamente relacionados à instalação das operações de extração mineral, existe uma série de outros associados, particularmente, à contaminação de longo prazo e ao encerramento das operações extractivas. Keeling e Sandlos (2015) argumentam que, no caso canadense, o fechamento de um grupo de minas em Territórios Indígenas gerou problemas ambientais que, não apenas prejudicaram as populações do passado, mas continuaram colocando em risco as gerações presentes e futuras. Do ponto de vista socioeconômico, o legado de tais projetos teriam sido cidades fantasmas e comunidades semiabandonadas. Como as

<sup>36</sup> Citado por Boutet (2015, p. 179).

pessoas Indígenas possuem um forte vínculo com seu território, à medida que os projetos eram encerrados e os trabalhadores não-indígenas iam embora, cabia às comunidades locais conviver permanentemente com esses efeitos.

Do ponto de vista ambiental, após o fechamento das minas, uma grande quantidade de rejeitos, muitas vezes tóxicos, foram deixados nos Territórios Indígenas. No Canadá, Deneault e Sacher (2012) exemplificam essa situação com o caso da vila Oujé-Bougoumou, de origem Cree, localizada na província de Quebec. Eles contam que ao longo do século XX foram instaladas uma dúzia de minas em Território dos Oujé-Bougoumou. Anos após o fechamento das minas, a comunidade começou a encontrar peixes deformados e sem olhos nos lagos próximos às barragens de rejeito em desuso. Em áreas vizinhas a minas abandonadas, amostras de sedimento retiradas dos rios apresentaram concentração de arsênio, cromo, cádmio, cianeto e zinco mais de mil vezes acima do normal.

Ainda no Canadá, Keeling e Sandlos (2015) fazem referência às chamadas “minas zumbis”. Essas seriam minas cujas atividades foram interrompidas no passado, mas que poderiam “voltar à vida” dependendo do contexto econômico e do preço dos minérios. Por conta dessa possibilidade, as minas não seriam fechadas definitivamente e as áreas não passariam pelos devidos processos de remediação e recuperação ambiental.

A perspectiva temporal é um dos elementos que torna mais explícito o paradoxo da implantação de projetos de extração mineral em Territórios Indígenas. Ela mostra a contradição de como Povos que existem há milênios podem ser inviabilizados por projetos que, na melhor das hipóteses, duram algumas décadas.

Nesse sentido, a partir da experiência australiana, Levitus (2009) afirma que, dentro da perspectiva de longo prazo dos Povos Aborígenes, mesmo os maiores projetos minerais não passam de uma janela. De acordo com Altman (2009b), considerando que muitos dos acordos têm como principal objetivo empregar pessoas Aborígenes em mineradoras, quanto mais integrados à economia mineral eles forem, maior a sua vulnerabilidade futura, uma vez que eles não consideram abandonar as terras de seus ancestrais após o encerramento das operações.

A história canadense mostra que, na mineração, não apenas o emprego é efêmero, mas até mesmo a infraestrutura é considerada provisória. No caso da mina Schefferville da IOC, que operou entre 1954 e 1982 na província de Quebec, pessoas Innu e Naskapi ainda se lembram da remoção de prédios públicos e das casas após o fechamento da mina. Essas ações foram tomadas como forma de garantir o pagamento das obrigações financeiras da empresa. Com a saída da companhia e o esvaziamento da comunidade, o governo provincial decidiu pelo fechamento do hospital da comunidade, que era usado principalmente pela população local (Boutet, 2015). A perspectiva Innu sobre a temporalidade dos projetos extractivos é verbalizada por Essimeu “Tite” McKenzie, no documentário “Uma barraca em Marte” (Renaud e Bureau, 2008), quando, no início dos anos 2000, se discutia a possibilidade da reabertura da mina em Schefferville: “O que eu vejo em 25 anos?

... Eu vejo o fechamento dessa mina que está sendo aberta hoje. Então nós passaremos por um segundo fechamento. Eles dirão ‘Schefferville, adeus’”<sup>37</sup>.

Sendo assim, existe uma série de questões sobre mineração em TIs cuja discussão deve ser aprofundada a partir das experiências internacionais. Do ponto de vista estrutural, se identifica a ausência de políticas que atendam às aspirações dos Povos Indígenas, sendo a mineração uma imposição à mudança de seu modo de vida. Ao mesmo tempo, existe uma apropriação das formas de consultas e uma manipulação dos processos de obtenção do “Consentimento Prévio” desses Povos. A partir de tal cenário, a negociação, a elaboração e a operacionalização dos acordos ocorrem em contextos de grande desigualdade de poder, que restringem a capacidade dos Povos Indígenas definirem sobre as formas de uso e de ocupação de seus Territórios. A consequência de tal processo se materializa em impactos negativos de curto e longo prazo sobre esses Povos. Ao longo da próxima seção, busca-se avaliar como alguns dos elementos identificados nestas experiências podem se manifestar na realidade brasileira.

#### 4 Considerações finais: algumas reflexões sobre o contexto brasileiro

Ao longo desse texto, procurei argumentar que regulamentar a mineração em TIs por meio de acordos negociados entre corporações mineradoras e Povos Indígenas poderá gerar mais prejuízos do que benefícios para estes últimos. Esse argumento se baseou na descrição de como os sistemas de acordos foram construídos na Austrália, no Canadá e nos EUA, na análise dos diferentes desafios de sua elaboração e operacionalização, e ainda na avaliação dos impactos de sua implantação. Por um lado, foi possível identificar que tal tipo de instrumento emergiu a partir dos contextos social, cultural e institucional destes países, que se diferenciam do brasileiro, o que, por si só já geraria muitas dificuldades para sua adaptação. Por outro lado, a avaliação das experiências nesses países indicou que não é incomum que esses instrumentos criem situações nas quais os Povos Indígenas se vejam em uma condição pior do que aquela anterior à implantação dos acordos e projetos.

De forma resumida, após avaliar o caso da Nação Navajo, nos EUA, Howitt (2001) concluiu que:

[...] o reconhecimento legal da soberania indígena, um sistema de controle indígena sobre os recursos e a existência de recursos substanciais sob controle indígena não garantem um sistema de gestão de recursos justo, equânime, sustentável e tolerante quando essas coisas são derivadas de injustiças históricas, colonialismo interno, e sistemas de governança orientados a enfraquecer a soberania (Howitt, 2001, p. 267).

Ao mesmo tempo, a partir do estudo de diferentes acordos na Austrália, Scambary (2013) argumenta que a participação do setor mineral na prosperidade australiana é altamente contrastante com a pobreza econômica dos Povos Aborígenes que vivem em áreas mineradas. Entre as causas para tal situação, o autor menciona a dificuldade de os acordos conciliarem as ações previstas com as expectativas aborígenes, a limitada capacidade das organizações aborígenes em representar os interesses de

<sup>37</sup> Renaud e Bureau (2008), citado por Boutet (2015, p. 199).

seus membros, as restrições à autonomia aborígene sobre os termos dos acordos e a tendência do Estado deixar de garantir os direitos das pessoas Aborígenes, na medida em que os projetos são instalados.

Considerando as prioridades e os parâmetros adotados pelos acordos, os impactos socioambientais gerados e a perspectiva de longo prazo, o presente estudo indica que a assinatura de tais acordos poderá criar considerável dependência mineral e comprometer a capacidade dos Povos Indígenas desenvolverem outras atividades. Primeiramente, uma das compensações mais comumente previstas nestes acordos é a oferta de empregos no setor mineral que, embora pior remunerados em relação ao trabalho dos não-indígenas, acabam por atrair parte da população Indígena, levando-a a se desvincular de práticas tradicionais. Em segundo lugar, a degradação ambiental nos territórios tende a inviabilizar uma série de atividades tradicionais, particularmente a caça e a pesca, dificultando a subsistência nesses Territórios das pessoas Indígenas que, em um primeiro momento, decidam não se vincular à atividade mineral. Esses dois componentes levam gradualmente as pessoas Indígenas a se voltarem para a economia mineral, tornando-as dependentes dessa atividade. À medida que as minas se esgotam, cabe a esses Povos aceitar a abertura de novas minas (caso haja minérios de interesse) ou viver em uma situação pior do que a inicial, uma vez que suas atividades tradicionais foram inviabilizadas. Sendo assim, a abertura da mineração em larga escala em Territórios Indígenas, no longo prazo, pode se tornar um caminho sem volta.

A partir de tal indicação, ao longo dessa última seção, proponho algumas reflexões sobre possíveis riscos que podem vir a se configurar no Brasil, a partir dos processos identificados na experiência internacional. Como dito inicialmente, não há a pretensão de definir como os Povos Indígenas devem lidar com a proposta de regulamentação da mineração em seus territórios no Brasil, mas sim alertar para possíveis problemas que podem surgir a partir de tal decisão. Neste trecho final, debato, de forma resumida, algumas questões associadas (1) à divergência nos modelos de desenvolvimento, (2) às armadilhas associadas ao Consentimento Prévio, (3) ao processo de negociação com empresas mineradoras, (4) às exigências incluídas nos acordos entre mineradoras e comunidades atingidas e (5) aos impactos socioambientais.

Do ponto de vista da divergência entre modelos de desenvolvimento, o posicionamento de grande parte dos Povos Indígenas no Brasil tem se mostrado contrário à opção baseada na extração dos recursos minerais que vem sendo defendida pelo Governo Federal. Por exemplo, em janeiro de 2020, lideranças de 47 Povos Indígenas se reuniram na Terra Indígena Capoto-Jarina, no Mato Grosso, para debater o contexto associado ao primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro. Em seu manifesto final, esses Povos Indígenas não apenas defenderam sua visão sobre desenvolvimento, como ainda ofereceram saídas possíveis para evitar as “alternativas infernais” que vêm sendo impostas a eles:

Não precisamos destruir para produzir. Não podem vender as nossas riquezas, o dinheiro não paga por elas. O nosso território é muito rico, não de dinheiro, somos ricos de diversidade e toda essa floresta depende da nossa cultura para ficar em pé. O que vale para nós é a nossa terra. Isso vale mais do que a vida. E quem pode sustentar a natureza somos nós, que nunca destruímos ou poluímos

o nosso rio. Nós cuidamos da nossa terra, sabemos o valor que ela tem. Precisamos proteger aquilo que nossos antepassados deixaram para nós.

[...]

Nós não aceitamos garimpo, mineração, agronegócio e arrendamento em nossas Terras, não aceitamos madeireiros, pescadores ilegais, hidrelétricas e outros empreendimentos como Ferrogrão, que venham nos impactar de forma direta e irreversível.

[...] A formação universitária dos jovens é importante para dar continuidade à nossa luta. É um espaço que garante que estejamos preparados para as mudanças que nos ameaçam. Por isso a juventude firmou a caneta nas mãos junto ao que tem sido ensinado pelos avôs para lançar adiante a flecha que lhes foi dada, para continuar lutando. Estar na universidade só faz sentido se exercermos nossa espiritualidade [...]

Queremos políticas de fortalecimento a alternativas econômicas sustentáveis para nossos territórios, sem uso de agrotóxicos e que promovam a economia da Floresta em Pé, com ênfase na cultura, nos saberes tradicionais, no extrativismo e nas tecnologias limpas (Manifesto do Piaraçu, 2020, pp. 1-4).

Um segundo ponto a ser tratado diz respeito a eventuais armadilhas associadas aos processos de Consulta Prévia e Consentimento Prévio. A Constituição Federal se pauta na Convenção 169 da OIT e define a necessidade de se ouvir as Comunidades Indígenas afetadas para autorizar a extração de recursos minerais (Brasil, 1988, art. 231). Assim, a legislação brasileira não exigiria explicitamente o Consentimento Prévio dos Povos Indígenas, apesar de o país ter votado, tanto na ONU quanto na OEA, a favor de Declarações que reconhecem a necessidade desse Consentimento.

Contrariando o posicionamento adotado nos fóruns internacionais, o Governo Federal, com base em premissas contrárias aos direitos territoriais dos Povos Indígenas (Amado, 2019), não incluiu a exigência de Consentimento Prévio no Projeto de Lei que foi enviado ao Congresso em fevereiro de 2020 (Benites, 2020). Essa posição contrária ao direito de voto é compartilhada pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) e pelo Instituto Brasileiro de Gemas e Metais Preciosos (IBGM) (Reginatto, No prelo).

De certa forma, a perspectiva adotada pelo Governo Federal continua sendo orientada pelo mito da mineração como condição para o desenvolvimento comumente associado ao setor (Milanez, 2012). Assim, quando Alexandre Vidigal<sup>38</sup>, Secretário do Ministério de Minas e Energia, defende a mineração em TIs, ele usa argumentos de teor determinista e dogmático: “O nosso compromisso nesse ministério, e isso diga-se com todas as letras, é, sim, transformar o patrimônio mineral em riqueza mineral. Até porque, se não o fizermos, o mundo fará. [...] Nós não podemos prescindir da riqueza e da importância que o setor mineral traz ao país”<sup>39</sup>.

Dado esse cenário, destaca-se o posicionamento de um subgrupo específico do setor empresarial. Por exemplo, em carta pública a Associação Brasileira de Empresas de

<sup>38</sup> Citado por Damasio (2019)

<sup>39</sup> Coincidemente, sua retórica, em grande medida, repete aquela adotada pela ex-ministra australiana Jenny Macklin (ver Seção 2.1).

Pesquisa Mineral explicitou que, no seu ponto de vista, “a exploração mineral em terras indígenas deve ser viabilizada apenas onde haja manifestação favorável das comunidades indígenas diretamente afetadas” (ABPM, 2019, p. 1). De acordo com Reginatto (No prelo), essa perspectiva é compartilhada pela Associação Nacional do Ouro (ANORO), pela Associação dos Mineradores de Tapajós (AMOT) e pela Cooperativa dos Garimpeiros do Vale do Rio Peixoto (Coogavepe). Tal posicionamento sugere uma visão mais sofisticada do que aquela demonstrada pelo governo. Esse grupo, aparentemente, poderia estar evitando uma confrontação direta, valorizando o sentimento de autonomia dos Povos Indígenas e, com isso, tentando diminuir a oposição à aprovação da regulamentação, seguindo uma estratégia próxima àquela verificada por Ali (2003) no Canadá. Por outro lado, também seria possível que esses grupos defendam a adoção de alguma perspectiva mais fraca de consentimento, que não respeite os processos decisórios ou a autonomia dos Povos Indígenas, como proposto pela IFC (2012) e pelo ICMM (2015). Sendo assim, existiria a possibilidade de que, mesmo que o Consentimento Prévio ou o poder voto fossem incluídos na proposta do Governo Federal, os Povos Indígenas talvez não conseguissem utilizar tais instrumentos de forma efetiva durante as negociações.

Sobre o processo de negociação, a terceira questão para qual se pretende chamar a atenção diz respeito à relação de poder em tais processos. Por um lado, existiria o risco de cooptação de representantes indígenas para legitimar os debates e as negociações. Esse tipo de prática foi identificado nos EUA por Ali (2003), assim como é um risco presente no Brasil. Situações como essa, por exemplo, foram descritas por Fearnside (2018) na implantação da barragem de Belo Monte, no Pará. Por outro lado, a desigualdade na relação de poder, decorrente da disponibilidade de recursos financeiros, do controle da informação e do acesso aos tomadores de decisão tenderia a gerar resultados provavelmente desvantajosos aos Povos Indígenas.

Uma quarta questão que merece reflexão está relacionada às exigências incluídas nos acordos firmados entre mineradoras e comunidades impactadas. Como ainda não há uma larga experiência no Brasil sobre acordos entre corporações mineradoras e povos indígenas, há dificuldade de se avaliar seus termos e cláusulas. A título de comparação, pode-se olhar para a experiência recente de negociação entre a mineradora Samarco e as comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). A princípio, esse caso fornece pistas de como mineradoras poderiam operar se tivessem a oportunidade de fazer acordos diretamente com Povos Indígenas.

A partir dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmado entre representantes do poder público, a mineradora Samarco e as suas acionistas, foi criada a Fundação Renova e sua estrutura de governança, com o objetivo de gerir e executar programas socioeconômicos e socioambientais de reparação e compensação. Entretanto, passados mais de quatro anos do rompimento, percebe-se que os procedimentos adotados pela Renova muitas vezes não atenderam às necessidades das pessoas atingidas. Em geral, as instâncias de decisão foram construídas de forma a manter grande assimetria de poder, favorecendo o interesse das empresas em detrimento das pessoas atingidas (Bussinguer e Zorral, 2019). Além disso, apesar de os TACs que orientam o funcionamento da Renova preverem processos participativos, o conceito de “participação” é mais comumente

operacionalizado na forma de “consulta” ou “informação” do que de “tomada de decisão” (Losekann e Milanez, 2018). Esse fato dificultaria que os objetivos das pessoas atingidas fossem alcançados, privilegiando os interesses da empresa mineradora. Além disso, na aplicação do Programa de Indenização Mediada por dano à água, criado com o objetivo de indenizar as pessoas que tiveram o serviço de abastecimento de água interrompido, a Renova garantiu que as indenizações fossem negociadas individualmente e que os atingidos abrissem mão do direito de reivindicações futuras (Rojas e Pereira, 2018). Se essas condições, que se aproximam daquelas identificadas em algumas experiências internacionais, forem mantidas em eventuais acordos entre empresas mineradoras e Povos Indígenas, dificilmente estes últimos conseguirão condições favoráveis aos seus interesses.

Um último ponto a ser tratado, à luz da experiência internacional, diz respeito aos impactos socioambientais da extração mineral em Territórios Indígenas, particularmente em relação à degradação da paisagem, ao aumento da violência e ao abandono das políticas públicas.

No Brasil, cerca de 98% da área de TIs demarcadas se localiza na Amazônia (Dias, 2019) e, assim como identificado na Austrália (Altman, 2009b) e nos EUA (Clark, 2002), elas estão entre as áreas mais preservadas do país<sup>40</sup>. Ao mesmo tempo, Sonter et al. (2017) demonstraram que operações minerais em larga escala na Amazônia induziram um desmatamento 12 vezes maior do que a área de lavra concedida; tendo sido responsáveis, ao todo, por 9% do desmatamento na região entre 2000 e 2015<sup>41</sup>. Se o mesmo padrão for mantido, a abertura da mineração industrial em TIs poderá ser um grande indutor de desmatamento na Amazônia.

A intensificação do desmatamento em TIs induzida pela mineração teria impactos significativos em escala local, regional, nacional e global. Localmente, ela diminuiria a biodiversidade, limitaria a disponibilidade de caça para os Povos Indígenas e aumentaria o assoreamento de igarapés e rios, prejudicando o abastecimento de água, a pesca e a navegação. Em escala regional, a redução da área florestada impactaria negativamente a umidade e a incidência de chuva, aumentando a probabilidade de grandes incêndios e intensificando a savanização da Floresta Amazônica. Do ponto de vista nacional, a perda de área de Floresta Amazônica impactaria diretamente a quantidade de chuva no país, prejudicando o abastecimento de água, a agricultura e a geração de energia hidrelétrica (Lapola et al., 2018; Lovejoy e Nobre, 2019). Ainda, no nível global, deve-se considerar a contribuição desse desmatamento para as mudanças climáticas, uma vez que as florestas existentes nas TIs na Amazônica brasileira retêm cerca de 13 bilhões de toneladas de carbono (Crisostomo et al., 2015).

Outro impacto muito significativo da liberação de mineração em TIs diz respeito ao aumento da violência. Conforme mencionado na Seção 0, há autores que argumentam que tanto a mineração ilegal de pequeno porte em TIs, quanto a

<sup>40</sup> De acordo com Crisostomo et al. (2015), entre 2000 e 2014, a taxa de perda florestal nas Terras Indígenas foi inferior a 2%, enquanto que a Amazônia perdeu, em média, 19%.

<sup>41</sup> Sonter et al. (2017) estimam que projetos extractivos podem induzir desmatamento até uma distância de 70 km das concessões minerais.

violência e contaminação por ela geradas, poderiam ser evitadas com a regulamentação da extração mineral nessas áreas (Silva, 2005; Xavier, 2010). Todavia, essa argumentação não parece ter respaldo na literatura internacional. Por exemplo, experiências no Canadá associam projetos de extração mineral próximos a áreas indígenas com a elevação das taxas de violência, com especial ênfase para a violência contra as mulheres indígenas (Gibson et al., 2017).

No caso brasileiro, a violência sempre foi um elemento presente no cotidiano indígena. Le Tourneau (2019), usando dados do CIMI (2019), contabilizou 476 assassinatos de pessoas indígenas em conflitos por terra entre 2010 e 2018. Ao longo do ano de 2019, ganhou notoriedade o aumento nas invasões e casos de violência vinculados à mineração ilegal de pequena escala (Camargos, 2019). Nesse sentido, parece haver maior probabilidade de a liberação da mineração em TIs aumentar a violência nesses territórios do que diminuí-la. Esse processo pode ser associado a diferentes aspectos.

Primeiramente, conforme demonstrado por Wanderley (2015), não necessariamente, a mineração ilegal de pequeno porte e a mineração industrial são atividades concorrentes. Portanto, não haveria garantia de que a entrada da mineração formal inibiria a extração ilegal. A mineração de aluvião ou de reservas de baixo teor, principalmente em áreas remotas, apresenta pequena atratividade para grandes empresas mineradoras. Para ser economicamente viável, a extração dessas reservas depende de condições precárias de operação, tais como pistas de pouso clandestinas e inseguras, alojamentos insalubres, alimentação insuficiente, ausência de estrutura médica, uso de tecnologia poluente, inexistência de controle ambiental etc. Assim, elas não atrairiam empreendimentos industriais e continuariam sendo exploradas de forma precária e irregular, apesar de um verniz de legalidade concedido pela eventual regulamentação.

Em segundo lugar, deve-se levar em consideração que a liberação de acesso às TIs para empresas mineradoras pode, exatamente, intensificar atividades ilegais de extração, uma vez que projetos minerais são caracterizados pela ocupação temporária de mão de obra. Como a contratação de pessoal é maior nos períodos de implantação e expansão de projetos, normalmente há demissões em massa após o término das obras, ou em períodos de queda de preços dos minérios. A dinâmica econômica de expansão/retração das operações minerais geraria excedentes de trabalhadores não-indígenas desempregados dentro das TIs que, provavelmente, optariam pela extração ilegal até um novo ciclo de contratação<sup>42</sup>. Além disso, a construção de infraestrutura de apoio para as atividades industriais (estradas, aeroportos, hotéis, mercados, centros comerciais etc.) facilitariam o acesso às TIs e reduziriam o custo de instalação das mineradoras ilegais.

Sendo assim, a implantação de projetos extractivos em TIs apresenta o potencial de gerar diferentes impactos socioambientais no contexto brasileiro. Considerando ainda a experiência australiana, deve-se levar em conta a tendência de, com a

<sup>42</sup> Por exemplo, a redução da produção mineral na região de Ciudad Guayana, na Venezuela, causou um grande desemprego no setor, liberando milhares de mineiros que foram buscar trabalho na mineração ilegal no entorno. O município de El Callao foi considerado em 2017 e 2018 o mais violento do país, com a atuação de grupos armados e facções criminosas (Ramón, 2019).

abertura de tais projetos, o Estado transferir para as corporações a responsabilidade por políticas de bem-estar social (Scambary, 2013). Considerando o contexto brasileiro de subfinanciamento de setores de saúde, saneamento e educação, e de precarização das agências de políticas indigenistas, existiria o risco da execução de tais responsabilidades serem transferidas para empresas mineradoras, ou organizações contratadas por elas. A adoção de tal medida, seja pelo conflito de interesses, seja pela finalidade dessas corporações, possivelmente causaria uma precarização ainda maior de tais serviços e a intensificação dos efeitos negativos das operações extractivas.

Portanto, a experiência da Austrália, Canadá e EUA ilustram quão problemática é a regulamentação da mineração em Territórios Indígenas. A opção pelo uso de acordos nesses países foi decorrente de seus contextos social, cultural e institucional, que diferem significativamente da realidade brasileira. A literatura indica que em muitos desses casos, a situação dos povos indígenas não melhorou após a implantação de tais projetos, ficando ainda pior em alguns deles. Dadas essas evidências, e considerando a realidade nacional, a adoção de tais acordos parece propensa a causar mais danos do que benefícios aos Povos Indígenas no Brasil.

Hoje, os brancos acham que deveríamos imitá-los em tudo. Mas não é o que queremos. Eu aprendi a conhecer seus costumes desde a minha infância e falo um pouco da sua língua. Mas não quero de modo algum ser um deles. A meu ver só poderemos nos tornar brancos no dia em que eles mesmos se transformarem em Yanomami. Sei também que se formos viver em suas cidades, seremos infelizes. Então eles acabarão com a floresta e nunca mais deixarão nenhum lugar onde possamos viver longe deles. Não poderemos mais caçar, nem plantar nada. Nossos filhos vão passar fome. Quando penso em tudo isso, fico tomado de tristeza e de raiva (Davi Kopenawa, 2015)<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Citado por Kopenawa e Albert (2015, p. 75).

## Referências

- ABPM. (2019). *Mineração em Terras Indígenas*. Brasília: Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral.
- ACTCOSS. (2016, Dez). Preferences in terminology when referring to Aboriginal and/or Torres Strait Islander peoples. *ACT Council of Social Service Inc*. Acessado em: 16 Jan 2020, Disponível em: <https://www.actcooss.org.au/sites/default/files/public/publications/gulanga-good-practice-guide-preferences-terminology-referring-to-aboriginal-torres-strait-islander-peoples.pdf>
- Ali, S. H. (2003). *Mining, the environment, and indigenous development conflicts*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Altman, J. C. (2009a). Contestations over development. In J. C. Altman e D. Martin (Eds.), *Power, culture, economy: Indigenous Australians and mining* (pp. 1-15). Canberra: ANU E Press.
- Altman, J. C. (2009b). Indigenous communities, miners and the state in Australia. In J. C. Altman e D. Martin (Eds.), *Power, culture, economy: Indigenous Australians and mining* (pp. 17-49). Canberra: ANU E Press.
- Amado, L. H. E. (2019). Autoritarismo e resistência indígena no Brasil. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, 13(4), 702-206.
- Anishinabek Nation. (2009). *Below the surface: Anishinabek mining strategy*. North Bay: Union of Ontario Indians.
- Audi, A. (2018, 05 Nov). O passado garimpeiro de Bolsonaro – e o perigo que essa paixão representa para a Amazônia. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: <https://theintercept.com/2018/11/05/passado-garimpeiro-bolsonaro/>
- Australian Government. (2020). How government works. *Australian Government*. Acessado em: 08 Jan 2020, Disponível em: <https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works>
- Australian Human Rights Commission. (2020). UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Acessado em: 17 Jan 2020, Disponível em: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/aboriginal-and-torres-strait-islander-social-justice/projects/un-declaration-rights>
- Barreto, M. L., e Sirotheau, G. J. C. (2001). Mineração em Terras Indígenas: um estudo comparativo. In M. L. Barreto (Ed.), *Ensaios sobre a Sustentabilidade da Mineração no Brasil* (pp. 84-107). Rio de Janeiro: CETEM / MCT.
- Bell, S. E., e York, R. (2012). Coal, injustice, and environmental destruction: introduction to the special issue on coal and the environment. *Organization & Environment*, 25(4), 359-367.
- Benites, A. (2020, 05 Fev). Bolsonaro anuncia projeto que permite garimpo em área indígena e sugere “confinar ambientalistas”. *El País*. Acessado em: 11 Fev 2020, Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-05/bolsonaro-anuncia-projeto-que-permite-garimpo-em-area-indigena-e-sugere-confinar-ambientalistas.html>
- Berger, T. R. (1999). *A long and terrible shadow: White values, native rights in the Americas, 1492-1992* (2 ed.). Vancouver: Douglas & McIntyre.

- Betim, F. (2019, 18 Set). O inédito respaldo do Planalto a garimpeiros de áreas protegidas na Amazônia. *El País*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em:  
[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/17/politica/1568756593\\_921467.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/17/politica/1568756593_921467.html)
- Boutet, J.-S. (2015). The revival of Québec's iron ore industry: perspectives on mining, development, and history. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 169-206). Calgary: University of Calgary Press.
- Bradshaw, B., e Wright, A. (2014). *Review of IBA literature and analysis of gaps in knowledge* (Vol. 9). Whitehorse: Resources and Sustainable Development in the Arctic (ReSDA).
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* Brasília.
- Brasil. (2004). Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)
- Bulkeley, H. (2000). Discourse coalitions and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and policy*, 18(6), 727-748.
- Bulkeley, H. (2001). No regrets?: economy and environment in Australia's domestic climate change policy process. *Global Environmental Change*, 11(2), 155-169.
- Bussinguer, E. C. A., e Zorral, M. (2019). *Os termos de ajustamento de conduta no caso Samarco: Celeridade e efetividade na resolução do conflito?* In: Anais do 7º Encontro Internacional e 14º Nacional de Política Social, Vitória.
- Caine, K. J., e Krogman, N. (2010). Powerful or just plain power-full? A power analysis of impact and benefit agreements in Canada's north. *Organization & Environment*, 23(1), 76-98.
- Câmara dos Deputados. (2020). Propostas legislativas. *Câmara dos Deputados*,. Acessado em: 27 Jan 2020, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>
- Camargos, D. (2019, 24 Nov). Em ofensiva contra indígenas no Pará, garimpeiros ilegais movimentam mercado bilionário. *Repórter Brasil*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/11/em-ofensiva-contra-indigenas-no-para-garimpeiros-ilegais-movimentam-mercado-bilionario/>
- Cameron, E., e Levitan, T. (2014). Impact and benefit agreements and the neoliberalization of resource governance and indigenous-state relations in northern Canada. *Studies in Political Economy*, 93(1), 25-52.
- CIMI. (2019). Cartografia dos ataques contra indígenas. *Conselho Indigenista Missionário*. Acessado em, Disponível em: <http://caci.cimi.org.br>
- Clark, B. (2002). The indigenous environmental movement in the United States: Transcending borders in struggles against mining, manufacturing, and the capitalist state. *Organization & Environment*, 15(4), 410-442.
- Crisostomo, A. C., Alencar, A., Mesquita, I., Silva, I. C., Dourado, M. F., Moutinho, P., . . . Piontekowski, V. (2015). *Terras indígenas na amazônia brasileira:*

- reservas de carbono e barreiras ao desmatamento.* Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.
- Curi, M. V. (2007). Aspectos legais da mineração em terras indígenas. *Revista de Estudos e Pesquisas, FUNAI*, 4(2), 221-252.
- Dal Piva, J. (2019, 27 Jul). Bolsonaro diz querer Eduardo na embaixada nos EUA para conseguir parcerias e explorar minerais em terras indígena. *O Globo*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-querer-eduardo-na-embaixada-nos-eua-para-conseguir-parcerias-explorar-minerais-em-terras-indigenas-23837238>
- Damasio, K. (2019, 29 Nov). Entenda a polêmica em torno da mineração em terras indígenas. *National Geographic* Acessado em: 23 Jan 2020, Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/11/entenda-polemica-em-torno-da-mineracao-em-terras-indigenas>
- Dantas, C., e Tito, F. (2019, 10 Out). Na terra indígena mais ameaçada do Brasil, base da Funai é destruída e ninguém sabe quem cometeu o crime. *GI*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/10/10/na-terra-indigena-mais-ameacada-do-brasil-base-da-funai-e-destruida-e-ninguem-sabe-quem-cometeu-o-crime.ghtml>
- Deneault, A., e Sacher, W. (2012). *Imperial Canada Inc. Legal haven of choice for the world's mining industry*. Vancouver: Talonbooks.
- Dias, C. L. (2019). Direitos dos povos indígenas e desenvolvimento na Amazônia. *Revista de Estudios Brasileños*, 6(11), 49-60.
- Dunbar-Ortiz, R. (2014). *An indigenous peoples' history of the United States* (Vol. 3). Boston, MA: Beacon Press.
- El País. (2019, 24 Set). Em discurso na ONU, Bolsonaro escancara programa de ultradireita e anti-indígena. *El País*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569323723\\_562966.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569323723_562966.html)
- Esteva, G. (2010). Development. In W. Sachs (Ed.), *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power* (2 ed., pp. 1-23). London; New York: Zed Books.
- Everingham, J.-A., Pattenden, C., Klimenko, V., e Parmenter, J. (2013). Regulation of resource-based development: governance challenges and responses in mining regions of Australia. *Environment and Planning C: Government and policy*, 31(4), 585-602.
- Fearnside, P. M. M. (2018). Belo Monte: atores e argumentos na luta sobre a barragem amazônica mais controversa do Brasil. *REVISTA NERA*, 21(42), 162-185.
- Funai. (2016, 28 Jun). OEA aprova Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas *Fundação Nacional do Índio*. Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/3815-oea>

- Gedicks, A. (2001). *Resource rebels: Native challenges to mining and oil corporations*. Cambridge, MA: South End Press.
- Gibson, G., Yung, K., Chisholm, L., Quinn, H., Lake Babine Nation, e Nak'azdli Whut'en. (2017). *Indigenous Communities and industrial camps: Promoting healthy communities in settings of industrial change*. Victoria, B.C.: The Firelight Group.
- Göcke, K. (2014). Indigenous Peoples in the nuclear age: uranium mining on Indigenous' Lands. In J. L. Black-Branche e D. Fleck (Eds.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law* (Vol. I). The Hague: Asser Press.
- Gordon, S. M. (2015). Narratives unearthed, or, how an abandoned mines doesn't really abandon you. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 59-85). Calgary: University of Calgary Press.
- Hammond, J. (2015). Gender, labour and community in a remote mining town. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 117-135). Calgary: University of Calgary Press.
- Hart, R., e Hoogeveen, D. (2012, Jul). Introduction to the legal framework for mining in Canada. *MiningWatch Canada*. Acessado em: 07 Jan 2020, Disponível em:  
<https://miningwatch.ca/sites/default/files/Introduction%20to%20the%20Legal%20Framework%20for%20Mining%20in%20Canada.pdf>
- Hook, M. J., e Banks, B. D. (1993). The Indian Mineral Development Act of 1982. *Natural Resources & Environment*, 7(4), 11-54.
- Howard-Wagner, D., e Maguire, A. (2010). The Holy Grail or the good, the bad and the ugly: A qualitative exploration of the ILUAs agreement-making process and the relationship between ILUAs and native title. *Australian Indigenous Law Review*, 14(1), 71-85.
- Howitt, R. (2001). *Rethinking resource management: Justice, sustainability and indigenous peoples*. London; New York: Routledge.
- Hughes, L. (2011). Climate change and Australia: key vulnerable regions. *Regional Environmental Change*, 11(1), 189-195.
- ICMM. (2015). *Good practice guide - indigenous peoples and mining* (2 ed.). London: International Council on Mining and Metals.
- IFC. (2012, 01 Jan). Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas. *International Finance Corporation*. Acessado em: 02 Jan 2020, Disponível em:  
[https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e81de1f8-256f-4e4f-989c-68ded922e434/PS7\\_Portuguese\\_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jFcfz\\_SI](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e81de1f8-256f-4e4f-989c-68ded922e434/PS7_Portuguese_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jFcfz_SI)
- IJIH. (2016). Defining Aboriginal Peoples within Canada. *International Journal of Indigenous Health*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em:  
<https://journals.uvic.ca/journalinfo/ijih/IJIHDefiningIndigenousPeoplesWithinCanada.pdf>
- INAC. (2017, 03 Ago). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples *Indigenous and Northern Affairs Canada*. Acessado em: 17 Jan 2020, Disponível em:  
<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374407406/1309374458958>

- ITC. (2020). Trade map. *International Trade Centre*. Acessado em: 07 Jan 2020, Disponível em: <https://www.trademap.org>
- Jänicke, M. (1992). Conditions for environmental policy success: an international comparison. *Environmentalist*, 12(1), 47-58.
- Jänicke, M. (2002). The political system's capacity for environmental policy: the framework for comparison. In H. Weidner e M. Jänicke (Eds.), *Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries* (pp. 1-18). Berlin: Springer.
- Joshi, K. (2020, 08 Jan). Something else is out of control in Australia: climate disaster denialism. *The Guardian*. Acessado em: 08 Jan, Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/08/australia-climate-disaster-denial-bushfires-online-rightwing-press-politicians>
- Jucá, B. (2019, 24 Set). Sob Bolsonaro, dobra o número de terras indígenas invadidas. *El País*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569342899\\_324922.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569342899_324922.html)
- Keeling, A., e Sandlos, J. (2015). Introduction: the complex legacy of mining in Northern Canada. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 1-32). Calgary: University of Calgary Press.
- Kinnison, A. J. (2011). Indigenous Consent: Rethinking US. consultation policies in light of the UN Declaration on the Right of Indigenous Peoples. *Arizona Law Review*, 53, 1301-1332.
- Kirsch, S. (2014). *Mining capitalism: the relationship between corporations and their critics*. Oakland: University of California Press.
- Kopenawa, D., e Albert, B. (2015). *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kuyek, J. (2019). *Unearthing justice: how to protect your community from the mining industry*. Toronto: Between the Lines.
- Lapola, D. M., Pinho, P., Quesada, C. A., Strassburg, B. B. N., Rammig, A., Kruijt, B., . . . Marengo, J. A. (2018). Limiting the high impacts of Amazon forest dieback with no-regrets science and policy action. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(46), 11671-11679.
- Lasslett, K. (2014). *State crime on the margins of empire: Rio Tinto, the war on Bougainville and resistance to mining*. London: Pluto Press.
- Le Tourneau, F. M. (2019). O governo Bolsonaro contra os Povos Indígenas: as garantias constitucionais postas à prova. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie*(501).
- Levitin, T., e Cameron, E. (2015). Privatizing consent? Impact and Benefit Agreements and the neoliberalization of mineral development in the Canadian North. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 259-290). Calgary: University of Calgary Press.
- Levitus, R. (2009). Aboriginal organisations and development: The structural context. In J. C. Altman e D. Martin (Eds.), *Power, culture, economy: Indigenous Australians and mining* (pp. 73-97). Canberra: ANU E Press.

- Longley, H. (2015). Indigenous battles for environmental protection and economic benefits during the commercialization of the Alberta oil sands, 1967–1986. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 207-232). Calgary: University of Calgary Press.
- Losekann, C., e Milanez, B. (2018). A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. *Versos - Textos para discussão PoEMAS*, 2(1), 26-45.
- Lovejoy, T. E., e Nobre, C. (2019). Amazon tipping point: Last chance for action. *Science Advances*, 5(12), eaba2949.
- Macklin, J. (2008, 21 Mai). Beyond Mabo: Native title and closing the gap. *Australian Government*. Acessado em: 08 Jan 2020, Disponível em: <https://formerministers.dss.gov.au/15061/beyond-mabo-native-title-and-closing-the-gap/>
- Mander, J., e Tauli-Corpuz, V. (2006). *Paradigm wars: Indigenous peoples' resistance to globalization*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Manifesto do Piaraçu. (2020, 17 Jan). Manifesto do Piaraçu - das Lideranças Indígenas e Caciques do Brasil na Piaraçu. Acessado em: 22 Jan, Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1HSsR0JnJcw3MY1KRzrinzgWsjVicw43s/view>
- Milanez, B. (2012). O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In J. Malerba (Ed.), *Novo marco legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem?* (pp. 19-88). Rio de Janeiro: Fase.
- Milanez, B. (2019). Mineração e impactos socioambientais: as dores de um país-megaminerador. In J. S. Weiss (Ed.), *Movimentos socioambientais: lutas, conquistas, avanços, retrocessos, espeleiras* (pp. 383-417). Formosa: Xapuri Socioambiental.
- MME. (2019, 04 Mar). MME trabalha para recuperar a credibilidade do setor mineral. *Ministério de Minas e Energia*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: [http://www.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset\\_publisher/pdAS9IcdBICN/content/mme-trabalha-para-recuperar-a-credibilidade-do-setor-miner-1/pop\\_up?\\_pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_pdAS9IcdBICN\\_viewMode=print&\\_101\\_INSTANCE\\_pdAS9IcdBICN\\_languageId=pt\\_BR](http://www.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/mme-trabalha-para-recuperar-a-credibilidade-do-setor-miner-1/pop_up?_pop_up?_101_INSTANCE_pdAS9IcdBICN_viewMode=print&_101_INSTANCE_pdAS9IcdBICN_languageId=pt_BR)
- Moraes, F. R. P. (2018). *A regulação de mineraria em territórios indígenas. Reflexões e ponderações*. (M.Sc.), Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Moretto, A., e Almeida, G. (2018, 08 Fev). Bolsonaro: “Se eu assumir, índio não terá mais 1cm de terra”. *Dourado News*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/dourados/bolsonaro-se-eu-assumir-indio-nao-tem-mais-1cm-de-terra/1074774/>
- NRC. (2019, 20 Jun). About us. *Natural Resources Canada*. Acessado em: 11 Jan 2020, Disponível em: <https://www.nrcan.gc.ca/nrcan/about-us/10838>
- O'Faircheallaigh, C. (2006). Aborigines, mining companies and the state in contemporary Australia: A new political economy or ‘business as usual’? *Australian Journal of Political Science*, 41(1), 1-22.

- OEA. (2016). *Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas : AG/RES.2888 (XLVI-O/16) : (Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016)*. Santo Domingo, República Dominicana: Organização dos Estados Americanos.
- OIT. (2011). *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília: Organização International do Trabalho, Escritório no Brasil.
- OIT. (2020). C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Countries that have not ratified this Convention Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312314:NO)
- ONU. (2007, 13 Set). General Assembly adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; ‘Major step forward’ towards human rights for all, says president. *Organização das Nações Unidas*. Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2007/ga10612.doc.htm>
- ONU. (2008). *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas.
- Otis, D. S. (1934). History of the allotment policy. In United States Congress. House. Committee on Indian Affairs (Ed.), *Readjustment of Indian Affairs: Hearings before the Committee on Indian Affairs, House of Representatives, Seventy Third Congress, Second Session H. R. 7902* (pp. 428-504). Washington: United States Government Printing Office.
- Pignarre, P., e Stengers, I. (2011). *Capitalist sorcery: breaking the spell* (A. Goffey, Trans.). Hampshire: Palgrave.
- Pontes, N. (2019, 29 Jul). A onda de invasões de garimpeiros que ameaça os Yanomami. *Deutsche Welle Brasil*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-onda-de-invas%C3%B5es-de-garimpeiros-que-amea%C3%A7a-os-yanomami/a-49702043>
- Power, T. M. (2002). *Digging to development? A historical look at mining and economic development*. Boston, MA: Oxfam America.
- Prazeres, L. (2019, 14 Nov). Reunião de ministros com garimpeiros teve denunciado por compra de ouro ilegal e invasor de terra ianomâmi. *Época*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/reuniao-de-ministros-com-garimpeiros-teve-denunciado-por-compra-de-ouro-ilegal-invasor-de-terra-ianomami-24079391>
- Prno, J., e Slocombe, D. S. (2012). Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. *Resources policy*, 37(3), 346-357.
- Procter, A. (2015). Uranium, Inuit rights, and emergent neoliberalism in Labrador, 1956–2012. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 233-258). Calgary: University of Calgary Press.
- Quadros, V. (2019, 10 Set). Funai pode ser mediadora de mineração em terra indígena. *Agência Pública*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://apublica.org/2019/09/funai-pode-ser-mediadora-de-mineracao-em-terra-indigena/#Link2>

- Ramón, P. (2019). Eldorado trágico: os caminhos violentos do garimpo no país de Maduro. *Piauí*(159), 18-26.
- Reginatto, A. C. (No prelo). *Quem é quem no debate sobre mineração em Terras Indígenas*. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração.
- Renaud, L., e Bureau, M. (Diretores). (2008). Une tente sur Mars. In Sonia Despars - Productions (Produtor): Les Films de 3 Mars.
- Render, J. M. (2005). *Mining and indigenous peoples issues review*. London: International Council on Mining and Metals.
- Resende, S. M. (2018, 05 Nov). 'No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena', diz Bolsonaro a TV *Folha de S. Paulo*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>
- Rojas, C. M. O., e Pereira, D. B. (2018). As veias continuam abertas: o rompimento da barragem de Fundão/MG e o modus operandi da Samarco (Vale/BHP Billiton). *Lutas Sociais*, 22(41), 223-236.
- Sandlos, J. (2015). "A mix of the good and the bad": community memory and the Pine Point Mine. In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 137-165). Calgary: University of Calgary Press.
- Scambary, B. (2009). Mining agreements, development, aspirations, and livelihoods. In J. C. Altman e D. Martin (Eds.), *Power, culture, economy: Indigenous Australians and mining* (pp. 171-201). Canberra: ANU E Press.
- Scambary, B. (2013). *My country, mine country : Indigenous people, mining and development contestation in remote Australia*. Canberra: ANU E Press.
- Scholtz, C. (2006). *Negotiating claims: The emergence of indigenous land claim negotiation policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States*. New York: Routledge.
- Shaw, K. L., e Whitmore, D. P. (2019, 01 Mar). Mining in the United States: overview. *Thomson Reuters Practical Law*. Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-3805?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&b\\_hcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-3805?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&b_hcp=1)
- Silva, E. V. G. (2005). *Mineração em Terras Indígenas brasileiras - diretrizes para negociação entre empresas e comunidades*. (Ph.D.), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Snipp, C. M. (1986). American Indians and Natural Resource Development: Indigenous Peoples' Land, Now Sought After, Has Produced New Indian-White Problems. *American Journal of Economics and Sociology*, 45(4), 457-474.
- Sonter, L. J., Herrera, D., Barrett, D. J., Galford, G. L., Moran, C. J., e Soares-Filho, B. S. (2017). Mining drives extensive deforestation in the Brazilian Amazon. *Nature Communications*, 8(1), 1-7.
- Sosa, I., e Keenan, K. (2001, Out). Impact benefit agreements between aboriginal communities and mining companies: their use in Canada. *Canadian Environmental Law Association Ottawa*. Acessado em: 11 Jan 2020,

- Disponível em: [https://www.fpic.info/media/library/resources/impact-benefit-agreements-between-aboriginal-commu/Impact\\_benefit\\_agre\\_1Q7oRKj.pdf](https://www.fpic.info/media/library/resources/impact-benefit-agreements-between-aboriginal-commu/Impact_benefit_agre_1Q7oRKj.pdf)
- The Equator Principles Association. (2013). Os princípios do Equador: um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: [https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_portuguese_2013.pdf)
- The Equator Principles Association. (2019). EP Association Members & Reporting. Acessado em: 01 Jan 2020, Disponível em: <https://equator-principles.com/members-reporting/>
- Trigger, D. S. (1997). Mining, landscape and the culture of development ideology in Australia. *Ecumene*, 4(2), 161-180.
- TSX. (2019, 19 Dez). Mining. *Toronto Stock Exchange*. Acessado em: 09 Jan 2020, Disponível em: <https://www.tsx.com/listings/listing-with-us/sector-and-product-profiles/mining>
- U.S. DoS. (2011, 12 Jan). Announcement of U.S. Support for the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *U.S. Department of State*. Acessado em: 17 Jan 2020, Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/s/srgia/154553.htm>
- Valente, R. (2019, 02 Ago). Maioria dos brasileiros rejeita abrir mineração em terras indígenas. *Folha de S. Paulo*. Acessado em: 05 Jan 2020, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/maioria-dos-brasileiros-rejeita-abrir-mineracao-em-terras-indigenas.shtml>
- Vidigal, A. (2019, 11 Set). Direitos Humanos e Minorias - Exploração mineral em terras indígenas - 11/09/19. *Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados* Acessado em: 06 Jan 2020, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oVqZu-nBs8o>
- Villas Bôas, H. C. (2005). *Mineração em terras indígenas: a procura de um marco legal*. Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral.
- Wanderley, L. J. M. (2015). *Geografia do ouro na Amazônia brasileira: uma análise a partir da porção meridional Tese de Doutorado*. (Ph.D.), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Weidner, H. (2002). Capacity building for ecological modernization: lessons from cross-national research. *American behavioral scientist*, 45(9), 1340-1368.
- Wilson, J. D. (2013). *Governing global production resource networks in the Asia-Pacific steel industry*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Winton, A., e Hogan, J. (2015). "It's just natural": First Nation family history and the Keno Hill Silver Mine In A. Keeling e J. Sandlos (Eds.), *Mining and communities in Northern Canada: History, politics, and memory* (Vol. 3, pp. 87-116). Calgary: University of Calgary Press.
- World Bank. (2020a). About the World Bank. *The World Bank*. Acessado em: 02 Jan 2020, Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about>
- World Bank. (2020b). Data. Acessado em: 07 Jan 2020, Disponível em: <http://data.worldbank.org>

Xavier, A. F. (2010). *Aproveitamento de recursos minerais em Terras Indígenas: Possibilidades, desafios e perspectivas.* (M.Sc.), Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto.