

**ASPECTOS DA QUESTÃO MINERAL NAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS**

CEDI - P. I. B.  
DATA 31.12.86  
U. E 20 p 174

Anaelia Marques Alves  
Governador do Estado de Rondônia  
Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia

ABSTRACT

A broad view of mineral issues on Indian lands both in Brazil and the U.S. is presented. With respect to Brazil it focuses on its legal aspects, making reference to the Federal Constitution and the Civil Code, major items related to the subject. A brief historical account of Serviço de Proteção aos Índios (Brazilian Agency for Indian Affairs), later replaced by FUNAI-National Foundation for Indian Affairs, Estatuto do Índio and special laws dealing with minerals located in Indian reservations are also outlined. As to U.S. an emphasis is given to the work accomplished by the Council of Energy Resource Tribes-CERT, resulting from the coalition of 25 Western tribes, aimed to give them general advice for celebrating agreements with mining corporations related to mineral resources existing in Indian lands.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho, apresentado em Seminário no Curso de Mestrado em Administração e Política de Recursos Minerais do Instituto de Geociências da UNICAMP, tem como objetivo o levantamento da Legislação Indígena no Brasil destacando-se os aspectos ligados diretamente à atividade mineral nas terras ocupadas pelos indígenas.

Abordamos, ainda, sucintamente a Legislação Indígena Federal dos EUA e os acordos entre índios e empresas de mineração para execução de trabalhos em áreas indígenas.

A escolha da abordagem sobre os indígenas americanos se deve à importância que os recursos minerais existentes em suas terras, em especial os energéticos, como carvão, urânio e petróleo, representam para o País. Além de que a experiência desses povos indígenas na condução atual de acordos para exploração de suas terras possa de alguma maneira, alertar-nos no estabelecimento de uma política para exploração e aproveitamento mineral nas áreas indígenas *brasileiras*.

A sobrevivência de aproximadamente 200 mil índios brasileiros enfrenta hoje novas ameaças, com a abertura das reservas às atividades de mineração por empresas privadas, se não forem tomadas medidas eficazes para que esta atividade não seja lesiva aos interesses da comunidade indígena.

É verdade que a Constituição, o Código Civil e o Estatuto do Índio reconhecem e protegem os direitos indígenas. Mas a legislação indigenista tem dois problemas: não é cumprida e contém brechas pelas quais se podem infiltrar inúmeros abusos e tornar inócuas as mais sólidas garantias constitucionais (Cunha, 1984).

Há, no momento, 21 conflitos no País envolvendo povos indígenas. Do Rio Grande do Sul, com os Kaingang, a Roraima, com os Macuxi e Yanomami, índios, fazendeiros, garimpeiros e posseiros disputam a posse de terra (Moreira, 1984).

A causa principal dos conflitos é uma só: a brusca e agressiva ocupação dos territórios desses sobreviventes que, de tempos imemoriais, dominavam o Brasil. Estes conflitos se intensificaram a partir de 1970, com as estradas e a infraestrutura básica para atrair investidores à região Amazônica que não pouparam nenhuma nação indígena.

## 2. ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO INDÍGENA NO BRASIL

### 2.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

~~A matéria relativa aos silvícolas é disciplinada pela Constituição Federal. (não só)~~

A Constituição de 1934 aborda a questão nos seus artigos 5º e 129. O artigo 5º dá competência a União para legislar privativamente sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional (letra m, item XIX). O artigo 129 garante a posse das terras aos silvícolas que se achem nelas permanentemente localizados, vedando-lhes a alienação.

<sup>plena</sup> A Constituição de 1946 praticamente não altera esta situação (letra r, item XV, art. 5º e art. 216), não excluindo porém, a competência para o estado legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional - art. 6º.

A Constituição de 1967 em seu artigo 4º, item IV, explicita que se incluem entre os bens da União as terras ocupadas pelos silvícolas, o que até então não era mencionado nas constituições anteriores.

A partir da referida Constituição é reconhecido o direito dos silvícolas ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e todas as utilidades das terras por eles habitadas - art. 186.

A Emenda Constitucional de 1969 mantém a legislação de 1967 referente aos silvícolas.

### 2.2. CÓDIGO CIVIL

De acordo com o Código Civil, o silvícola é considerado como relativamente capaz\* a certos atos ou à maneira de os exercer, estando sujeito ao regime tutelar estabelecido em leis e regulamentos especiais que cessará à medida que se torne adaptado à civilização do País. O Estatuto do Índio, aprovado pela lei federal nº 6.001, de 15 de dezembro de 1973, dispôs que essa tutela será exercida pelo órgão federal encarregado da proteção aos indígenas. Esse órgão atualmente é a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, entidade ligada ao Ministério do Interior.

Segundo Dallari, 1983, a condição de tutelado não impede o índio de ter direitos nem exige que ele seja assistido para exercer todos os seus direitos. Do ponto de vista jurídico o índio não é incapaz. Ele pode ter direitos e só está obrigado a agir na companhia da FUNAI para a prática de certos atos, que a lei enumera. Mais adiante o mesmo autor afirma que o índio brasileiro pode ter todos os direitos que as leis asseguram aos brasileiros.

A restrição decorrente da tutela está fixada no artigo 8º do Estatuto do Índio, acima referido. De acordo com esse artigo, são nulos os atos praticados sem assistência da FUNAI, quando envolverem índio não integrado\*\* e qualquer pessoa estranha à comunidade indígena.

O parágrafo único desse artigo abre exceção à regra da nulidade, dispondo que serão válidos os atos praticados pelo índio, desde que este revele consciência e conhecimento do ato praticado e de seus efeitos e desde que tal ato não lhe seja prejudicial.

\* O Projeto de Lei nº 634, de 1975 (do Poder Executivo) - Código Civil - coloca o índio na categoria absolutamente incapaz.

\*\* Não integrado não é a mesma coisa que não emancipado. Emancipado é a formalidade pela qual o índio comprova que não precisa mais de tutela. Pode ocorrer que, mesmo integrado, o índio considere conveniente não pedir a emancipação, ou seja, não dispensar a assistência da tutela para prática de certos atos. Neste caso tem-se o índio integrado e não-emancipado.

A tutela cria para FUNAI a obrigação de proteger o índio, assistindo-o na prática de certos atos e não substituindo-o, ignorando sua vontade.

A relativa capacidade é uma proteção, não é uma restrição.

A condição de absolutamente incapazes vedará a validade jurídica da vontade expressa dos silvícolas, não podendo inclusive exercer direitos políticos. O Estado em vez de assisti-los, passará a representá-los.

A condição de emancipação compulsória, põe em risco o reconhecimento garantido na Constituição (art. 198), do direito à posse de suas terras, além de ser impossível que alguns índios, como os Yanomami, que nem sequer sabem falar português possam conviver harmoniosamente com a sociedade envolvente.

### 2.3. LEIS ESPECÍFICAS

Nos primeiros anos de vida republicana, afirma Ribeiro, 1982, nada se fez para regulamentar as relações com os índios, embora nesse mesmo período a abertura de ferrovias através da mata, a navegação dos rios por barcos a vapor, a travessia dos sertões por linhas telegráficas, houvessem aberto muitas frentes de luta contra os índios, liquidando as últimas possibilidades de sobrevivência autônoma de diversos grupos tribais até então independentes.

Em 1910 as notícias dessas lutas ocupavam todos os jornais, eram discutidas nas assembléias legislativas, nas associações científicas e instituições filantrópicas, todas elas exigindo providências imediatas.

As populações das zonas pioneiras exigiam medidas capazes de assegurar a conclusão de estradas de ferro e de garantir a vida dos sertanejos que conquistavam novas matas para as plantações de café e dos colonos estrangeiros a quem haviam sido entregues terras habitadas por índios hostis.

Entre os fatores que contribuíram para a criação de um órgão oficial incumbido de tratar do problema, cita-se as campanhas da imprensa, as conferências do General Rondon e paradoxalmente, segundo Ribeiro, 1982, um dos pronunciamentos mais decisivos foi um artigo de Hermann von Thering, Diretor do Museu Paulista, defendendo ou justificando o extermínio dos índios hostis. Segundo Thering os índios eram um empecilho para a colonização das regiões que habitavam e que não havia outro meio para se lançar mão, a não ser o seu extermínio.

Em meio aos debates que se espalharam, o País toma consciência do problema, definindo-se duas correntes opostas. Uma, religiosa que defendia a catequese católica como a única solução compatível com a formação do povo brasileiro. Outra, leiga, argumentava que a assistência protetora ao índio competia privativamente ao Estado.

Em todo o século XIX, nenhuma missão religiosa realizara uma só pacificação de tribos hostis; no entanto, continuavam apregoando sua exclusiva capacidade para esses empreendimentos.

A nova política indigenista, segundo Ribeiro, 1982, sem a preocupação do proselitismo religioso, foi baseada na experiência pessoal de Rondon que, convidado para organizar e dirigir a instituição federal de assistência aos índios propõe:

"Ensinar em cada tribo alguns meninos a ler e a escrever, conservando-lhes o conhecimento da língua materna, e, sobretudo: não aldear nem pretender governar a tribo selvagem. Deixemo-los com seus costumes, sua alimentação, seu modo de vida. A mudança mais rápida é aquela que só pode ser operada com o tempo, e no decurso de mais de uma geração, pela substituição gradual das idéias e necessidades que eles possuem no estado bárbaro, em comparação com as que hão de ter desde que se civilizem. Limitemo-nos a ensinar-lhes que não devem matar aos de outras tribos. É a única coisa em que eles divergem essencialmente de nós. Quanto ao mais, seus costumes, suas idéias morais, sua família, seu gênero de trabalho para alimentar-se, são muito preferíveis, no estado de

barbaria em que eles se acham, aos nossos costumes que eles repelem enquanto podem, e aos quais não se sujeitam senão quando enfraquecidos por contínuas guerras, se vêm entregar a nós para evitar a morte e a destruição".

O Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio foi criado pelo Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910, tendo como objetivo: 1) prestar assistência aos índios no Brasil, quer vivessem "aldeiados, reunidos em tribos, em estado nômade ou promiscuamente com a civilização" e 2) estabelecer em zonas férteis, dotadas de condições de salubridade, de mananciais ou cursos de água e meios fáceis e regulares de comunicação, Centros Agrícolas, constituídos por trabalhadores nacionais que satisfizessem as condições estabelecidas na regulamentação desse decreto.

Partindo-se de núcleos de atração de índios ~~hóis~~ e arredios, passava-se a povoações destinadas a índios já em caminho de hábitos mais sedentários e, daí, a centros agrícolas onde, já afeitos ao trabalho nos moldes rurais brasileiros, receberiam uma gleba de terras para se instalarem juntamente com os sertanejos.

Salientamos alguns aspectos da Legislação Indígena que, talvez à primeira vista, não tenham ligação direta com o setor mineral mas que, a nosso ver, manifestam-se nas leis, através dos tempos, refletindo a concepção que a nossa sociedade tem do índio.

Dallari afirma que nunca como agora a população índia esteve tão ameaçada. De um lado, pelos invasores de terras e por outro, um ataque sob uma forma nova, com o uso da lei.

Figura no Regulamento, art.2º do Decreto nº 9.214 de 15 de dezembro de 1911, como objetivo da assistência do Serviço de Proteção aos Índios:

1º - velar pelos direitos que as leis vigentes conferem aos índios e por outros que lhes sejam outorgados;

2º - garantir a efetividade da posse dos territórios ocupados por índios...

3º - por em prática os meios mais eficazes para evitar que os civilizados invadam terras dos índios e reciprocamente;

4º - fazer respeitar a organização interna das diversas tribos, sua independência, seus hábitos e instituições, não intervindo para alterá-los senão com brandura e consultando sempre a vontade dos respectivos chefes;

.....

7º - exercer vigilância para que não sejam coagidos a prestar serviços a particulares e velar pelos contratos que forem feitos com eles para qualquer gênero de trabalho;

.....

11º - envidar esforços para melhorar suas condições materiais de vida, despertando-lhes a atenção para os meios de modificar a construção de suas habitações e ensinando-lhes livremente as artes, ofícios e os gêneros de produção agrícola e industrial para os quais revelarem aptidões;

.....

Ainda com referência ao decreto acima mencionado:

Art. 3º - O Governo Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, e sempre que for necessário, entrará em acordo com os governos dos Estados ou dos Municípios;

a) para que se legalizem convenientemente as posses das terras atualmente ocupadas pelos índios;

b) para que sejam confirmadas as concessões de terras feitas de acordo com a lei de 18 de setembro de 1860;

c) .....

Art. 4º - Realizado o acordo, o Governo Federal mandará proceder a medição e demarcação dos terrenos, levantar a respectiva planta com todas as indicações necessárias, assinalando as divisas com marcos.

Art. 6º - Satisfeito o disposto nos artigos anteriores, o governo providenciará para que seja garantido aos índios o usufruto das terras demarcadas.

Art. 7º - Os índios não poderão arrendar, alienar ou gravar com ônus reais as terras que lhes forem entregues pelo Governo Federal.

Não se pode negar que a criação do Serviço de Proteção aos Índios trouxe uma série de garantias aos índios, em face da situação reinante desde o período Colonial. Por outro lado já era explícita a incoerência da política indigenista, na medida em que estabelecia como objetivo do órgão, o respeito à organização interna, independência, hábitos e instituições da comunidade indígena, etc., e por outro, estabelecia medidas legais no sentido de destruir a cultura desses povos, como mostra claramente o item 11 do Art. 2º do decreto, impondo-lhes padrões da comunidade civilizada.

Ao lado dessas contradições, já se mencionava a determinação de legalização das terras ocupadas pelos índios bem como a sua demarcação que vai perdurar até os dias atuais. Faz-se referência à garantia de usufruto pelos índios das terras demarcadas, não especificando o usufruto das riquezas nelas existentes.

Segundo Melatti, 1983, a atuação do órgão foi relevante no processo de pacificação das tribos indígenas, ficando aquém das expectativas com relação a assistência aos índios pacificados, devido, entre outros fatores a falta de recursos financeiros e pessoal capacitado.

O Decreto nº 5.484 de 27 de junho de 1928, regula a situação jurídica dos índios. Os índios de qualquer categoria não inteiramente adaptados ficam sob a tutela do Estado, que a exercerá segundo o grau de adaptação de cada um, por intermédio dos inspetores do Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais.

No capítulo referente as terras pertencentes aos estados, parágrafo 1º do artigo 10, há referência explícita quanto ao usufruto das riquezas naturais existentes nas terras ocupadas pelos índios, cabendo-lhes este direito.

O Decreto nº 24.700 de 12 de julho de 1934, transfere o Serviço de Proteção aos Índios do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para o da Guerra considerando:

1) Que em grande parte as fronteiras do Brasil estão por enquanto habitadas apenas por índios, não tendo sobre elas o Governo Brasileiro inspeção contínua e sistemática;

2) Que o índio é aí um elemento precioso pelas suas qualidades morais, robustez física e adaptabilidade ao clima, que convém aproveitar e educar pelos métodos próprios, chamando-o à nossa nacionalidade antes que os países limítrofes os chamem às suas;

3) Que em se tratando de problemas de fronteiras e de resguardo da nacionalidade, o Ministério da Guerra é naturalmente o indicado para superintendê-los, não perdendo, porém de vista não só a ação especial sobre os índios, que exige pessoal especializado, como também o Decreto nº 5.484 de 27/06/1928 (Regula a situação dos índios nascidos no território nacional).

Mais uma vez é evidente que a legislação supostamente criada para proteger os silvícolas, não visava os interesses das comunidades indígenas mas o usufruto de suas qualidades físicas como força de trabalho.

O Decreto nº 736 de 06 de abril de 1936, aprova em ca-

râter provisório, o Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios a que se refere o Decreto nº 24.700, citado anteriormente.

São mantidos os princípios estabelecidos anteriormente de proteção e assistência aos índios incluindo assistência médica.

Prossegue a intenção para demarcar as terras habitadas pelos silvícolas para impedir que sejam tratados como devolutas e é reafirmado o direito dos índios ao produto integral de suas propriedades.

Neste decreto é regulamentada a organização do Serviço de Proteção aos Índios que contará com uma Chefia, Inspetorias com sede nos Estados e Postos Indígenas, nos sertões e nas terras de fronteiras onde habitam índios e Núcleos Militares.

Os princípios que norteavam a atração dos índios assim figuram neste decreto:

Artigo 18: Incube aos Postos de Atração, Pacificação e Vigilância.

.....  
c) não permitir qualquer violência física contra os silvícolas, ainda quando partem deles as hostilidades, observando e fazendo observar religiosamente a divisa do Serviço de Proteção aos Índios: "Morrer se preciso for; matar nunca".

1) Aproveitar essas circunstâncias para demonstrar a grandeza, a eficiência e a generosidade de nossa civilização usando dos amplos meios com que a ciência e a indústria moderna superiormente nos aparelham não para destruir povos imbeles, desarmados e na infância social, mas sim para despertar-lhes o desejo de compartilhar conosco do progresso a que atingimos;

2) Empregar, em consequência, instrumentos de ferro, uso dos fósforos e outros meios de obter facilmente o fogo; projeções luminosas, aparelhos sonoros ou falantes; caçadas com armas de fogo e ajuda de cães; uso dos pequenos motores nas embarcações e, quando possível vôos de aviões e autogiros ou outros recursos que atraiam os índios e os levem a desejar nossa convivência.

.....  
A Lei nº 5.371 de 05 de dezembro de 1967, autoriza a instituição da Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério do Interior, com as seguintes finalidades:

I - exercer, em nome da União, a tutela dos índios e das comunidades indígenas ainda não integradas à comunhão nacional;

II - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

a) respeito à pessoa do índio e às instituições e comunidades tribais;

b) garantia à inalienabilidade e à posse permanente das terras habitadas pelos índios e ao usufruto das riquezas nelas existentes;

c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

III - gerir o Patrimônio Indígena, visando sua conservação, ampliação e valorização;

IV - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas, visando à preservação das culturas e à adequação dos programas assistenciais;

V - promover a prestação de assistência médico-sanitária aos índios;

VI - promover educação da base apropriada ao índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

*Adaptação de acordo com o Decreto nº 5.054 de 8 de março de 1964.*

VII - promover o desenvolvimento comunitário;

VIII- despertar, através dos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

IX - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio;

X - cumprir e fazer cumprir as disposições do Estatuto do Índio - Lei nº 6001 de 19/12/1973.

Com a criação da FUNAI, ficaram extintos o Serviço de Proteção aos Índios, o Conselho Nacional de Proteção aos Índios e o Parque Nacional do Xingu.

A FUNAI rege-se atualmente por seu Estatuto aprovado pelo Decreto nº 89.420 de 08 de março de 1984 e pela legislação pertinente.

O Estatuto em vigor, em seu Artigo 3º, reafirma que a Fundação, na forma da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1983, e Decreto nº 88.118, de 23 de fevereiro de 1983, promoverá a demarcação e registro de propriedade das terras ocupadas pelos silvícolas.

Há 73 anos era este um dos itens da política proposta pelo Governo Federal: a demarcação das terras indígenas.

A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, dispõe sobre o Estatuto do Índio. Essa lei tem como objetivo a regulamentação da situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

Para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos, cumpre à União, aos Estados e os Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência:

I - estender aos índios os benefícios da legislação comum, sempre que possível a sua aplicação;

II - prestar assistência aos índios e às comunidades indígenas ainda não integradas à comunhão nacional;

III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição;

IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;

V - garantir aos índios a permanência voluntária no seu "habitat", proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso;

VI - respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;

VII - executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, os programas e projetos tendentes a beneficiar as comunidades indígenas;

VIII- utilizar a cooperação, o espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, tendo em vista a melhoria de suas condições de vida e a sua integração no processo de desenvolvimento;

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

X - garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis e políticos que, em face da legislação, lhes couberem.

Nas terras indígenas é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática de atividade extrativa - § 1º, art. 18.

Em caráter excepcional, a União poderá intervir através de decreto do Presidente da República para a exploração de riquezas do subsolo de relevante interesse para a segurança e o desenvolvimento nacional (Lei nº 6.001, § 1º, art. 20). Desta medida poderá resultar inclusive a remoção de grupos tribais de uma para outra área temporariamente ou não.

Com relação à exploração e aproveitamento de recursos minerais existentes no subsolo, cabe-lhes exclusivamente somente o exercício da garimpagem, fiação e cata das áreas referidas, processando-se a atividade mineral de acordo com os termos da legislação vigente, observando o disposto nos artigos 44 e 45 reproduzidos a seguir:

Art. 44\* - As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, fiação e cata das áreas referidas.

Art. 45\* - A exploração das riquezas do subsolo nas áreas pertencentes aos índios, ou do domínio da União, mas na posse de comunidades indígenas, far-se-á nos termos da legislação vigente, observando o disposto nesta Lei.

§ 1º - O Ministério do Interior, através do órgão competente de assistência aos índios, representará os interesses da União, como proprietária do solo, mas a participação no resultado da exploração, as indenizações e a renda devida pela ocupação do terreno, reverterão em benefício dos índios e constituirão fontes de renda indígena.

§ 2º - Na salvaguarda dos interesses do Patrimônio Indígena e do bem-estar dos silvícolas, a autorização de pesquisa ou lavra, a terceiros, nas posses tribais, estará condicionada a prévio entendimento com o órgão de assistência ao índio.

O que se pode verificar é que apesar desta lei proporcionar uma série de garantias ao índio, ela legitima dispositivos que se não forem adequadamente utilizados, colocarão em risco os direitos que lhes são garantidos.

O Decreto nº 65.202 de 22 de setembro de 1969, regula a pesquisa e a exploração de recursos minerais em terras habitadas pelos silvícolas.

As autorizações para pesquisa mineral em terras presumivelmente habitadas por silvícolas dependerão, em cada caso, da audiência da Fundação Nacional do Índio (FNI) nos termos do art. 1º.

Se confirmada a presença de silvícolas na área objeto de pesquisa, a outorga da autorização ficará subordinada à comprovação do prévio entendimento do requerente com a FNI.

A Portaria Interministerial (MINTER/MME) nº 006, de 15 de janeiro de 1981, especifica que as autorizações de pesquisa e concessões de lavra em terras indígenas e/ou presumivelmente habitadas por silvícolas, ficarão restritas a empresas estatais a nível federal e somente serão concedidas quando se tratar de minérios estratégicos necessários à segurança e ao desenvolvimento nacional, com o tal definido pelo Departamento Nacional da Produção Mineral.

O Decreto nº 88.985, de 10 de <sup>novembro</sup> ~~dezembro~~ de 1983, regulamenta os artigos 44 e 45 da Lei nº 6001 de 19 de dezembro de 1973, e dá outras providências. A exploração de riquezas minerais, em terras indígenas, observará as normas estatuídas pela Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, a legislação sobre atividades minerais e as disposições deste Decreto. A alteração marcante introduzida por esse decreto é que a autorização de pesquisa e concessão de lavra, não mais são restritas a empresas estatais a nível federal.

\* Há imprecisão quanto aos termos riquezas do solo e subsolo, o legislador aparentemente supõe que o objeto da garimpagem encontra-se no solo e portanto somente podem ser explorados pelos silvícolas enquanto as riquezas do subsolo, far-se-á nos termos da legislação vigente. O termo exploração é também utilizado para designar exploração.



Em casos excepcionais, considerado, cada caso, pela Fundação Nacional do Índio e pelo Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM, poderão ser concedidas autorizações de pesquisa e concessões de lavras a empresas privadas nacionais, habilitadas a funcionar como empresa de mineração.

Além da mudança introduzida por este decreto que é a permissão para as empresas privadas exercerem atividades minerais em terras indígenas, salientamos alguns pontos deste decreto:

1) A FUNAI deverá adotar providências para garantir aos indígenas o exercício exclusivo das atividades de garimpagem previstas no decreto em referência, cabendo-lhe orientar a comercialização do resultado da exploração;

2) Somente será permitida a exploração dos recursos minerais a terceiros mediante título de concessão de lavra;

3) A FUNAI, como representante da União, fará reverter, em benefício dos índios e comunidades indígenas, os resultados da atividade mineral;

4) É assegurado à FUNAI o direito de exigir a adoção de medidas que objetivem a preservação da cultura, costumes e tradições indígenas, cabendo-lhe suspender os trabalhos de pesquisa e lavra, quando forem constatados prejuízos aos interesses dos tutelados não cabendo indenização às empresas;

5) As empresas beneficiárias de autorização de pesquisa ou concessão de lavra, deverão sempre que possível e com a necessária autorização, utilizar mão de obra indígena, levando em conta a capacidade de trabalho e o grau de aculturação do silvícola.

A sociedade manifestou-se contrária à medida introduzida por este decreto. Questiona-se a falta de demonstração de alternativas à abertura das áreas indígenas à mineração, assim como a comprovação de que se tratam de minérios essenciais à segurança e ao desenvolvimento. Nunca se fez a prova de que não existem alternativas e as áreas indígenas parecem ser sistematicamente a alternativa preferida. Os índios como o resto da população, são submetidos aos imperativos de um desenvolvimento que os expulsa para substituí-los por bois ou energia elétrica (Cunha, 1984).

A Comissão Pró-Índio de São Paulo considera a presença de empresas de mineração e o garimpo em áreas indígenas como uma invasão que provocará a dizimação de grupos isolados, por doenças.

### 3. A QUESTÃO MINERAL NAS TERRAS INDÍGENAS NOS EUA.

#### 3.1. SITUAÇÃO ATUAL DO ÍNDIO NOS EUA.

De acordo com Durham\*, 1979, a população indígena está reduzida a pouco mais de um milhão (bem abaixo de no mínimo 20 milhões de índios antes de Colombo). A maioria vive em trezentos e sessenta reservas, ocupando menos que 1% da área total do país, espalhadas desde Maine até Flórida e Califórnia falando mais de 300 línguas diferentes.

No país mais rico do mundo as condições de vida, incluindo educação, saúde, habitação e emprego das populações indígenas, são comparáveis às da população em geral do Terceiro Mundo: nas escolas não se permite que falem ou aprendem suas línguas, o percentual de desemprego dos índios é cerca de 70% e a maioria sofre de tuberculose.

O Bureau of Indian Affairs - BIA (Departamento de Assuntos Indígenas) tem sido bastante criticado por não atuar em defesa das populações indígenas.

Durham afirma que "quaisquer planos para o desenvolvimento da nossa própria terra pelo nosso próprio povo, tais como projetos agrícolas, são logo vetados pelo BIA. No entanto, as companhias das minas e energia arrendam a nossa terra através do BIA por preços tão baixos que equivalem a roubo".

\* Presidente do International Indian Treaty Council, fundado em junho de 1974 com o caráter de "Organização de Consulta", na ONU.

### 3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO E OS CONTRATOS PARA EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO MINERAL

A Proclamação de 1763 imposta pelo rei George da Inglaterra, reconheceu a soberania e o status político das tribos indígenas e especificou que a colonização do Novo Mundo pelas nações européias deveria ser empreendida com o consentimento e cooperação das tribos nativas.

Apesar desse reconhecimento o que se seguiu foi uma verdadeira guerra contra as nações indígenas na tentativa de acabar com os índios.

De 1850 em diante, a guerra dos Estados Unidos contra os índios era, nas palavras de Durham, total e implacável. Naquele período, a tática oficial dos Estados Unidos era destruir as reservas alimentares dos índios, não apenas o búfalo, mas as colheitas, as árvores frutíferas, e qualquer outra coisa que pudesse alimentar uma população indígena.

Em 1884, o governo aprovou a Lei de Loteamento para os índios. Esta lei estabelecia que as nações indígenas não podiam ter mais a posse de terras em comunidades, a cada índio chefe de família seria dado um lote de terra como sua propriedade particular. A lei tirou-lhes 3/4 do restante de suas terras.

Em 1924 um outro ato do Congresso declarava os índios como sendo cidadãos dos Estados Unidos.

O "Indian Reorganization Act" aprovado pelo Congresso em 1934 permitiu as tribos indígenas (não mais chamadas de nações) a posse de suas terras em comunidade e a administração de alguns de seus assuntos internos desde que se organizassem através do Bureau Indian Affairs (BIA).

Conforme salienta Durham o BIA assumiu o poder sobre as reservas indígenas por decreto, tornando-se o administrador chefe dos assuntos indígenas.

As tribos não fizeram bons negócios no passado através do BIA. A indústria encontrou facilidades para passar pelas tribos e negociar com o BIA.

A situação mudou em 1975 com a criação do "Council of Energy Resource Tribes" - CERT, resultante da coalizão de 25 tribos do Oeste, tendo como representante Peter Mac Donald, líder dos 160.000 membros da tribo Navajo.

A política do CERT se baseia em três objetivos fundamentais: 1) desenvolvimento dos recursos energéticos como forma de alcançar uma economia estável; 2) proteção ao meio social e ambiente das tribos à medida que o desenvolvimento vai se realizando e 3) aprimoramento técnico das tribos de maneira que contribua para sua capacidade de tomar decisões concernentes ao desenvolvimento dos recursos energéticos.

O CERT estabeleceu em dezembro de 1979, as condições e termos básicos nos quais deverão se basear os acordos para exploração e aproveitamento de seus recursos naturais (Anexo I).

As tribos indígenas são proprietárias de uma parte considerável de terras no Oeste dos EUA, onde se localizam reservas de carvão, gás, urânio e folhelho pirobetuminoso.

Entre as maiores minas em operação nestas terras, estão as de urânio e carvão na Reserva Navajo, as de urânio na Reserva de Laguna e Spokane, cobre na Reserva de Papago e carvão na Reserva de Hopi.

Um órgão do Ministério de Energia (Grand Junction, Colo.) afirma que as reservas de urânio dos EUA produzíveis a 50 dólares/libra são de 105.000 toneladas nas terras indígenas e isto representa 11,4% do total do país. O CERT afirma que seus membros detêm 40% das reservas de urânio do país.

Também os Governadores dos Estados aliaram-se à política de desenvolvimento energético do Oeste através da WESTPO (Western Govern's Policy Office), juntamente com os presidentes das tribos do CERT

estabelecendo itens essenciais para unir os interesses do Oeste em resposta às iniciativas federais no campo da energia. Esta iniciativa baseia-se nos seguintes pontos:

1) Os rendimentos dos estados e das tribos devem ser isentos dos impostos que recaem sobre o petróleo sem destinação ou restrições de uso.

2) Aos estados e a tribo deveriam ser dados um aumento na assistência federal para diminuir o impacto ambiental e sócio-econômico decorrente do desenvolvimento energético. Tal assistência deveria incluir subvenções para os estados e tribos que as aplicariam conforme suas prioridades.

3) O Governo Federal deveria desenvolver um programa para administração federal do carvão que resultaria em uma medida favorável para o povo americano.

4) Os esforços para acelerar os projetos energéticos mediante a criação de um "Comitê de Mobilização Energética" não deverá anular ou interferir nas leis e nas práticas administrativas dos estados e das tribos. Ademais, a criação de tal Comitê só terá sucesso se contar com a participação dos estados e das tribos.

5) Quando a política energética nacional for discutida, os interesses dos estados do Oeste e das tribos deverão ser representados nos Comitês de "Synthetic Fuel Corp.", "Energy Mobilization Board" e "President's Energy Advisory Committee".

Os preços internacionais do petróleo, algumas políticas federais e a atuação das tribos, têm contribuído para a criação de novas oportunidades no desenvolvimento de projetos energéticos nas reservas.

Os EUA responderam à OPEP com o estabelecimento de um programa de auto suficiência energética como meta nacional em 1980.

Através do "Energy Security Act" de 1979, o Congresso colocou 20 bilhões de dólares para os próximos cinco anos e 80 bilhões para os anos posteriores para o desenvolvimento de projetos de gás doméstico, petróleo e produtos derivados de carvão e folhelho pirobetuminoso.

O Ministério de Energia e quatro outros Ministérios anunciaram, em dezembro de 1979, que estão destinando através do CERT 24 milhões de dólares para avaliar os recursos energéticos tribais nos seguintes projetos:

. Inventário dos recursos das terras indígenas com o BIA e US Geological Survey fornecendo pelo menos 7 milhões de dólares.

. O Ministério de Energia fornecerá 750 mil dólares para estudos de viabilidade piloto de projetos do CERT.

. O Ministério de Comércio e Administração de Desenvolvimento Econômico destinará 10 milhões de dólares a fundo perdido para projetos energéticos no ano de 1980.

. O Ministério de Interior e o Ministério de Energia, destinarão mais 4 milhões de dólares para aperfeiçoamento da capacidade da tribo para administrar os seus recursos.

. 150 mil dólares serão destinados para o desenvolvimento de um Instituto de Educação Energética ("Indian Energy Education Institute").

Usando estes recursos federais, as tribos estão começando a planejar o desenvolvimento dos seguintes projetos de energia:

. Planta de energia gerada a carvão na Reserva de Crow em Montana com capacidade para 800-900 MW.

. Planta de liquefação e/ou gaseificação que poderá produzir petróleo bruto também na Reserva de Crow com capacidade de 7950 m<sup>3</sup>/d de petróleo.

. Refinaria de gás natural na reserva Jicarilla Apache, Novo México.

em Montana.

. Projeto energia geotermal na Reserva Fort Peck Indian  
Idaho.

#### 4. CONCLUSÕES

Com relação à Legislação Indígena Brasileira, observa-se que, a despeito da afirmação de que o Brasil possui, dentre todos os países, a legislação indígena mais avançada, ela contém brechas pelas quais se podem infiltrar inúmeras atividades lesivas aos interesses dos indígenas.

Uma outra questão fundamental <sup>que envolve o indígena</sup> refere-se à atuação do seu tutor, a FUNAI, que não tem agido de acordo com os princípios que a regem.

De positivo no momento atual observa-se o índio falando por si, tentando preservar o seu espaço e com isto a sua cultura.

O ponto de partida de uma nova política indigenista tem que partir da demarcação das terras indígenas e do levantamento de seus recursos naturais executado pelo Estado.

O aproveitamento dos recursos naturais deverá ser criteriosamente estudado envolvendo os aspectos relevantes para a segurança, o desenvolvimento nacional e a comunidade indígena.

O imediatismo não deverá guiar a ação nas áreas indígenas sob pena de desaparecerem os ainda restantes 227 mil índios.

Nos EUA a política indigenista é baseada desde 1763, ou seja 271 anos após o descobrimento da América, na soberania indígena amparada pela atuação do Estado que em 1934 concedeu-lhe o direito de criar sociedades para que pudessem participar acionariamente em contratos envolvendo a exploração de recursos naturais.

Constata-se, com relação aos índios americanos, a sua preocupação com o aprimoramento técnico, de modo a contribuir para melhorar a sua capacidade de negociação para exploração de seus recursos naturais.

#### 5. BIBLIOGRAFIA

- 1) BRASIL Mineral - 1984 - Áreas Indígenas: abertura a pesquisa pode ser desastrosa. São Paulo, SP. Signus Ltda. 2, p.6.
- 2) BRASIL. Leis, Decretos, etc. - 1915 - Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1911. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional V. IV, p: 57-61.
- 3) \_\_\_\_\_ - 1929 - Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1928. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional V. I p: 111-119.
- 4) \_\_\_\_\_ - 1935 - Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional V. IV 2a. parte p: 895-897.
- 5) \_\_\_\_\_ - 1934 - Código de Minas e Leis Subsequentes. (Decreto nº 24.642 de 10 de julho de 1934). Rio de Janeiro, DNPM. 54 p.
- 6) \_\_\_\_\_ - 1937 - Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1936. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional V. I p: 347-364.
- 7) \_\_\_\_\_ - 1941 - Código de Minas. (Decreto Lei nº 1.985 de 29 de Janeiro de 1940). Rio de Janeiro, DNPM. 102 p.
- 8) \_\_\_\_\_ - 1942 - Decreto nº 10.652 de 16 de outubro de 1942. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 20 de out. Aprova o Regimento do Serviço de Proteção aos Índios do Ministério da Agricultura.

- 9) \_\_\_\_\_ - 1963 - Código Civil Brasileiro. São Paulo, Saraiva Livrários e Editores. 1166 p.
- 10) \_\_\_\_\_ - 1967 - Lei nº 5.371 de 5 de dezembro de 1967. Diário Oficial, Brasília, 6 de dez. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio e dá outras providências".
- 11) \_\_\_\_\_ - 1967 - Código de Mineração e Legislação Correlativa, ed. revis. Brasília, DNPM. 209 p.
- 12) \_\_\_\_\_ - 1971 - Coletânea da Legislação e Jurisprudência. São Paulo. Lex Editora S/A. Tomo XXXV. p: 186-192.
- 13) \_\_\_\_\_ - 1973 - LEX. Coletânea de Legislação e Jurisprudência. São Paulo. Lex Editora S/A Tomo XXXVII. p: 1957-965.
- 14) \_\_\_\_\_ - 1975 - Projeto de Lei nº 634 (Do Poder Executivo) Código Civil.
- 15) \_\_\_\_\_ - 1980 - Lei nº 84.638, de 16 de abril de 1980. Diário Oficial, Brasília, 17 abr. Seção I, p. 6636-39. Aprova Novo Estatuto para a Fundação Nacional do Índio - FUNAI.
- 16) \_\_\_\_\_ - 1981 - Código de Mineração e Legislação Correlativa. Ed. Rev. Brasília. DNPM. 1981, 200 p.
- 17) \_\_\_\_\_ - 1983 - LEX-Coletânea de Legislação e Jurisprudência. São Paulo. Lex Editora S/A. Tomo XLVII. p: 463-464.
- 18) \_\_\_\_\_ - 1984 - Decreto nº 89.420, de 8 de março de 1984. Diário Oficial. Brasília, 0 de mar. Seção I, p: 3437-40. Altera o Estatuto da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, aprovado pelo Decreto nº 84.638, de 6 de abril de 1980 e dá outras providências.
- 19) CAMPANHOLE, A & CAMPANHOLE, H.L. - 1976 - Todas as Constituições do Brasil. São Paulo. Editora Atlas.
- 20) CUNHA, M.C. - 1984 - Os índios no projeto do Código Civil: a emenda datilógrafa. Folha de S. Paulo, SP, 19 de abril.
- 21) \_\_\_\_\_ - 1984 - Dante de Oliveira e a legislação indigenista. x Folha de S. Paulo, SP. 17 de abril.
- 22) DALLARI, D.A. - 1983 - Índios, cidadania e direitos. O Índio e a Cidadania. São Paulo, editora brasiliense. p: 52-58.
- 23) FREITAS, G. de - 1984 - Antropóloga alerta sobre situação de 200 mil índios. Folha de S. Paulo, SP. 19 de abril.
- 24) ISRAEL, D.H. - June/1980 - New Opportunities for Energy Development on Indian Reservations. Mining Engineering. Littleton, US, Society of Mining Engineering of AIME. V. 32 (6): 651-57.
- 25) MINE Development on US indian lands - Jan/1980 - Engineering and mining Journal. New York, US, McGraw-Hill, V. 181 (1): 66-70.
- 26) MELATTI, J.C. - 1983 - Índios do Brasil. 4 ed. São Paulo, Editora Hucitec, p: 179-191.
- 27) MOREIRA, M - 1984 - Ocupação da terra é a principal causa dos conflitos indígenas. Folha de S. Paulo, SP, 8 de abril.
- 28) PAIVA, F. - 1984 - Sociedade repudia política indigenista e exige alterações. Folha de S. Paulo, SP, 22 de abril.
- 29) RIBEIRO, D. - 1982 - Os Índios e a Civilização. A integração das populações indígenas no Brasil moderno. 4 ed. Petrópolis, Editora Vozes Ltda. 508 p.
- 30) SOUZA, M.T.S.R. - 1983 - Os índios e os "custos" da cidadania. O Índio e a Cidadania. São Paulo, editora brasiliense. p: 35-43.

\* DURHAM, J - 1979 Os índios nos Estados Unidos. Encontro com a Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, Civilização Brasileira v. 12: 143-151.

ANEXO I

CONDIÇÕES PARA ACORDOS DE EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO MINERAL EM TERRAS INDÍGENAS

1. Período de tempo limitado: nos acordos deverá ser fixado um tempo limitado, preferivelmente 20-25 anos, e não por tanto tempo quanto o minério possa ser explotado economicamente.
2. Programa do trabalho de exploração: um programa de trabalho deverá ser estabelecido, detalhando o que deve ser feito e quando, incluindo sondagens e gastos mínimos.
3. Disponibilidade de todos os dados: a tribo deverá ter acesso a todas as informações resultantes da exploração, incluindo a interpretação. A tribo deverá ter o direito de propriedade da informação, sujeita a confidencialidade - por um período de tempo - e sujeita ao uso do operador\* com o propósito de efetuar o Acordo.
4. Tamanho da área e cláusula de abandono: os contratos de arrendamento limitam uma área para prospecção em 1037 hectares; se justificadas, áreas maiores poderão ser concedidas. Se uma área maior for sujeita ao acordo deverá ser incluída uma cláusula de abandono que sujeite o operador a renunciar uma porcentagem da área de exploração por um período de tempo. Isto não deve impedir a divisão da área em um número de lotes e a reserva de alguns destes para futuro desenvolvimento.
5. Divisão dos lucros: o regime fiscal deverá ser baseado na participação da tribo no lucro real, incluindo créditos de impostos e concessões e outros subsídios diretos ou indiretos, preferencialmente numa escala móvel, crescendo progressivamente com receitas ou lucros, ou após o operador ter recuperado seus gastos originais. As tribos sujeitas a um acordo devem se assegurar de que o operador associado à companhias integradas não elevará ou baixará preços com intuito de obter lucros.
6. Limitação das taxas de recuperação: Quando a tribo tiver uma participação nos lucros, a recuperação dos gastos originais do operador pode ser distribuída em um dado período, ou limitado a cada ano por uma porcentagem específica do valor da produção.
7. Royalty: A tribo deve fazer jus a um royalty equivalente a porcentagem do valor de mercado da produção anual, independente da lucratividade e, preferivelmente em escala ascendente com o preço ou renda.
8. Pagamento mínimo em moeda: a tribo deve se assegurar de uma renda mínima anual, sob forma de aluguel ou royalty.
9. Pagamento pelo direito de usufruto da água e das terras: taxas de mercado devem ser estabelecidas pelo direito ao uso da água e das terras (superfície). Quando for estabelecida uma taxa anual fixa, o reajuste deve ser automático mediante o índice de preços baseado no custo de vida.
10. Dividendos: dividendos em moeda devem ser considerados na assinatura, na descoberta e talvez em níveis diferentes de produção, baseado no valor e não na quantidade ou produção. A tribo não deverá, entretanto, trocar uma participação nos lucros ou um alto royalty, por pagamento imediato em moeda, se isto não for vantajoso a longo prazo.
11. Preferências empregatícias: aos membros da tribo deverão ser asseguradas preferências no recrutamento profissional e promoção em todas as categorias (supervisão, administração, técnica e gerência), acoplando com o compromisso de propiciar oportunidades educacionais e treinamento profissional visando a qualificá-los para os empregos e promoções.
12. Preferências para os empreendimento tribais: empresas de tribo ou de seus membros devem ter preferência no fornecimento de bens e serviços mediante pré-qualificação, notificação antecipada e uma margem de 15% em licitações.

\* - Entidade com quem a tribo faz negociações.

13. Aprovação das tribos em decisões que afetem as reservas e seus recursos: a tribo deverá ser assegurada de que tomará parte nas decisões que determinam como a terra será usada e o valor efetivo de seus recursos. Esta participação implica em participar na tomada de decisões, como:
  - a) localização das perfurações, plantas, equipamentos, infra-estrutura e vias de acesso;
  - b) escala, método e valor das operações;
  - c) impacto das operações no ar, superfície, água subterrânea e na comunidade;
  - d) Programas de conservação e restauração;
  - e) orçamento anual, quando a tribo é acionista;
  - f) encargos de comercialização.
14. Indenizações: a tribo, seus membros, funcionários, empregados e agentes, deverão ser totalmente indenizados contra todos os riscos decorrentes das operações.
15. Manutenção de registros e relatórios: todas as informações pertinentes deverão ser registradas regularmente com informações financeiras registradas sob os princípios assentidos previamente (e não somente aqueles "geralmente aceitos") e os relatórios devem ser apresentados, no mínimo, trimestralmente.
16. Inspeção e procedimentos de monitoria: aos funcionários da tribo e seus conselheiros deve ser assegurado o direito de inspecionar todas as operações, livros e relatórios a qualquer momento.
17. Alterações: é necessário o consentimento da tribo para qualquer alteração relevante no acordo.
18. Seguro, garantias e garantia para prestação de serviço: deve ser exigido do operador a efetivação de seguros em quantias adequadas para todas as operações. Garantia de prestação de serviços devem ser exigidas a menos que a "performance" do operador seja garantida por companhias matrizes com bens adequados, incluindo reservas monetárias.