



# **A vulnerabilização dos povos indígenas frente ao COVID-19: autoritarismo político e a economia predatória do garimpo e da mineração como expressão de um colonialismo persistente.**

Autores: Diogo F. da Rocha<sup>1</sup> e Marcelo Firpo S. Porto<sup>2</sup>

## **SUMÁRIO**

### Apresentação

1. Introdução: a Covid-19 desnuda nossas injustiças e devem ser confrontadas
2. Mineração, garimpo e modelo de desenvolvimento neoextrativista como expressão de um colonialismo persistente na política indigenista brasileira
3. As ameaças decorrentes da flexibilização para a exploração de terras indígenas: Marco temporal, o PL 191/2020, IN/FUNAI/09 e a MP910/2019

### Referências

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Neepes/ENSP/Fiocruz

<sup>2</sup> Coordenador e pesquisador do Neepes/ENSP/Fiocruz

## **Apresentação**

Esse artigo apresenta elementos históricos e atuais sobre o processo de vulnerabilização socioambiental dos povos indígenas no Brasil. Nosso foco são as ameaças aos direitos territoriais, culturais, ambientais e à saúde, em especial no contexto do avanço da mineração e do garimpo sobre suas terras. O tema tornou-se ainda mais urgente pelo contexto da atual pandemia da Covid-19, já que as medidas de isolamento social, e, portanto, de afastamento físico estão na ordem do dia. Com isso existe um duplo desafio. De um lado, ações em curso como as do garimpo intensificam a propagação da Covid-19, cujas consequências são agravadas pela fragilidade do sistema de saúde indígena. De outro, com o isolamento torna-se ainda mais difícil a participação na arena política e espaços de decisão numa conjuntura que ameaça os direitos indígenas.

Dentre os retrocessos em curso, destacam-se o Projeto de Lei 191/2020 que tramita na Câmara dos Deputados e regulariza a exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos e o aproveitamento de recursos hídricos; a Medida Provisória 910/2019 em discussão no Congresso Nacional que regulariza a grilagem, ou seja, as ocupações em terras públicas federais; e a IN 09/2020, Instrução Normativa 09 da FUNAI de 22 de abril de 2020, que transforma radicalmente a instituição, pois em vez de proteger os direitos indígenas a Funai passa a ser uma instância de certificação de imóveis para posseiros, grileiros e loteadores de Terras Indígenas (TIs).

Esse artigo faz parte do esforço do Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde (Neepe/ENSP/Fiocruz) para contribuir com as ações de vigilância em saúde no âmbito da atual pandemia de COVID-19. Nosso objetivo principal é desenvolver conhecimentos interdisciplinares, metodologias colaborativas e diálogos interculturais que apoiem lutas sociais e processos emancipatórios por saúde, dignidade e direitos territoriais das populações dos campos e cidades. No caso dos povos indígenas, nossos trabalhos têm por base o Mapa de Conflitos envolvendo Injustiças Ambientais e Saúde no Brasil, disponível desde 2010 com cerca de 600 conflitos no país; e ações iniciadas em 2017 junto ao povo Munduruku no Médio Tapajós/PA, cujos direitos territoriais e à saúde vêm sendo ameaçados pelo garimpo, agronegócio e hidrelétricas.

Em próximos artigos pretendemos aprofundar a análise dos impactos do garimpo e da mineração em territórios indígenas, e como tais situações podem ampliar a vulnerabilidade indígena à pandemia em curso. Também exploraremos com mais profundidade as dimensões simbólicas, cosmológicas e socioambientais em um dos territórios mais ameaçados por essas atividades, o Médio Tapajós e as aldeias do povo Munduruku. As lutas e ações de resistência em curso apontam diversas alternativas que simultaneamente preservam os direitos indígenas, o futuro do país e do planeta.

## **1. Introdução: a Covid-19 desnuda nossas injustiças e devem ser confrontadas**

As relações entre a sociedade brasileira e os grupos étnicos e raciais politicamente subalternizados que coabitam o território hoje denominado de Brasil são historicamente marcadas por algumas constantes: racismo, violência e negligência em relação ao bem-estar daqueles que estão em desvantagem em uma estrutura social desigual assente em três eixos de discriminação: classismo, racismo e etnocentrismo.

Quanto menos recursos econômicos e mais distante um povo se encontra do *padrão-ouro* da sociedade brasileira, mais se torna vulnerável a todo tipo de violação dos seus direitos fundamentais, e mais é preciso lutar para vê-los respeitados. Esse *padrão-ouro* marca as tendências históricas de inclusão/exclusão de nossa sociedade: branca, eurodescendente, falante do português e do inglês, educada para ver o mundo a partir do olhar do colonizador, envergonhada de suas raízes ameríndias e africanas, economicamente liberal, mas conservadora nos costumes...O *padrão-ouro* é a marca central do colonialismo que ainda persiste, e que junto com a capitalismo neoliberal e o patriarcado representam as três formas de dominação que diversos processos emancipatórios buscam confrontar.

Nas últimas décadas as lógicas de exclusão e violência foram acentuadas pelo modelo de desenvolvimento neoextrativista que possui seus alicerces em setores como a mineração, o agronegócio e a construção de infraestruturas como hidrelétricas, rodovias, hidrovias e portos de exportação. Esse modelo intensifica a degradação ambiental e vulnerabiliza ainda mais os povos que vivem com e dependem da natureza, como indígenas, os de matriz africana, pescadores tradicionais, camponeses, dentre outros. Junto com trabalhadores/as precarizados que vivem nas periferias urbanas sem saneamento, moradia e transporte adequados, além dos profissionais de saúde, tais povos e grupos sociais são os socialmente mais vulneráveis a diversos riscos à saúde, inclusive à atual pandemia.

As tendências de exclusão radical e violência se agudizam em um contexto em que múltiplas crises se convergem: ecológica, política, econômica, social e sanitária. Nos dias que correm a dimensão sanitária da crise civilizatória brasileira, e do planeta, está em maior evidência devido à pandemia de COVID-19, que oficialmente emergiu em dezembro de 2019 na província chinesa de Wuhan, e até este momento já infetou 4 milhões de pessoas e matou cerca de 280 mil em todo mundo. No Brasil até a presente data já foram confirmados 155 mil casos e cerca de 10,2 mil mortes, com tendência de piora (WHO, 11/05/2020).

Ainda que esses dados estejam em muitos países subestimados devido à elevada taxa de subnotificações, esta pandemia já é considerada a maior pandemia deste século. Seus efeitos socioeconômicos ainda são incertos, mas já se prevêem que sejam profundos devido à paralisação da economia mundial e da necessidade dos Estados-nacionais socorrerem empresas e pessoas, colocando em suspensão todo o receituário econômico neoliberal que dominou corações e mentes pelo menos nos últimos quarenta anos.

Com os mercados em colapso e as bolsas de valores em queda, coube a diversos Estados começarem a injetar recursos na economia e em políticas sociais de proteção aos grupos mais vulneráveis. Estima-se que a economia global deve sofrer um declínio de 10 a 20% em 2020 e que tal recessão será maior do que aquela que se seguiu à crise financeira nos anos 2007-08, (SLATER, 28/04/2020).

Estudos publicados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, estimam que o que já está sendo chamado de “Grande *Lockdown*” seja a pior crise econômica global desde aquela ocorrida devido a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e o período de “Grande Depressão” que a seguiu. A crise econômica irá afetar principalmente os países periféricos que dependem da exportação de *commodities* e do turismo para assegurar o equilíbrio de sua balança comercial.

Previsões indicam que as economias avançadas devem encolher cerca de 7% em 2020 e de 1 a 2.2% nos países emergentes. Porém, ao contrário das primeiras, que com a intervenção estatal devem conseguir se recuperar já em 2021, as previsões são de que as economias dos países com baixo crescimento e dívidas elevadas, como o Brasil, deve ser mais lento (GORIPATH, 2020).

Por isso, os próximos tempos serão estratégicos na confrontação entre duas possibilidades: o realinhamento de políticas sociais e econômicas de proteção aos grupos mais vulneráveis frente a Covid-19 *versus* a manutenção de políticas neoliberais alinhadas a ideologias racistas que pretendem manter ou mesmo acelerar o crescimento econômico e o neoeextrativismo que produzem injustiças sociais, ambientais e sanitárias.

A crise global abre brechas para que povos indígenas e outros grupos sociais se mobilizem junto com a sociedade para protegerem seus direitos territoriais e modos de vida, mas também possibilita o avanço de uma agenda política anti-indígena face ao caos político e social que o país vive nesse momento e que deverá continuar a conviver nos próximos tempos.

Atualmente o Brasil vive diversas disputas em torno das formas como o País irá lidar com a saúde e os direitos sociais dos grupos sociais mais vulneráveis. Por um lado,

organizações indigenistas, de defesa dos direitos humanos, da saúde pública, movimentos dos trabalhadores, organizações ligadas às igrejas e até mesmo os Ministérios Públicos têm se posicionado a respeito da urgência de se coordenar nacionalmente medidas que evitem a rápida expansão da epidemia e as consequências sociais mais imediatas, como o aumento da fome, da miséria e da vulnerabilidade dos grupos sociais a condições precárias de trabalho e vida.

Por outro, há diversos grupos políticos e econômicos, especialmente aqueles ligados ao empresariado, às empresas de mineração ou certos setores das igrejas neopentecostais que pressionam a União, os estados e municípios a afrouxarem as medidas de isolamento social e permitirem que se reabram os comércios e os serviços não essenciais de modo a evitar o aprofundamento da crise econômica que o país já vivia. Mesmo diante da tragédia das mortes e falta de leitos, tais grupos querem manter ou mesmo acelerar medidas que impulsionem o neoextrativismo via quebra de direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas.

Nessa disputa política e simbólica, estão se confrontando aqueles que, de um lado, priorizam a vida e a dignidade humana contra aqueles que, de outro, almejam o desenvolvimento de um modelo econômico desigual, predatório e excludente, com a manutenção do *status quo* e a retomada de indicadores econômicos. Isso é feito a despeito do elevado número de mortos relacionados à epidemia e às suas consequências sobre os sistemas de saúde, já em colapso em alguns estados e não preparados para responder a esse tipo de pressão na maioria dos municípios.

Essas disputas também adquirem uma feição político-ideológica quando a presidência da República, o Congresso Nacional e setores do judiciário não conseguem estabelecer e coordenar uma agenda mínima de ação, estando o país no centro de uma disputa política que solapa quaisquer medidas de contenção e emitem discursos divergentes para a população. Em meio a este contexto de falta de um direcionamento claro das políticas econômicas e sanitárias, os mercados já reagem negativamente e a população se vê obrigada a conviver com incentivos tanto a que retomem suas atividades cotidianas econômicas e familiares em meio à epidemia, como para que se isolem socialmente e permaneçam em casa. Sem uma ação coesa do Estado, a sociedade brasileira tem reagido com violência e voluntarismo. Porém, vários movimentos sociais, organizações e instituições têm se mobilizado de forma solidária e competente para ampliar redes de saberes e práticas que reduzam vulnerabilidades nesse momento. Ao

mesmo tempo, tais ações podem apontar para as bases de futuras transformações na direção de sociedade mais democráticas, justas, saudáveis e sustentáveis.

Dessa forma, têm crescido tanto os grupos de solidariedade e ação social que tentam mitigar os impactos sociais da epidemia arrecadando e fornecendo cestas básicas e material para higiene pessoal para as famílias mais pobres e mais afetadas economicamente (especialmente aquelas que dependem da renda de trabalhos precários, intermitentes ou autônomos), quanto para incentivar que seus familiares e amigos adotem medidas preventivas. Também têm sido criadas redes de promoção, vigilância e cuidado à saúde que, em diversas situações, buscam integrar práticas populares e técnico-científicas, como as articulações em andamento entre universidades e a Fiocruz junto com organizações indígenas, de favelas, agroecológicas e outros movimentos sociais e comunitários.

Por outro lado, crescem também as ações de grupos sociais violentos, orientados por uma base ideológica excludente, nos moldes daquilo que Boaventura de Sousa Santos denomina de fascismo social (2019). Tais grupos têm ocupado as ruas e feito carreatas para exigir o fim das medidas de contenção, o retorno forçado à normalidade e até mesmo políticas antidemocráticas como o fechamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal ou o silenciamento da imprensa. Muitos desses grupos ressoam posições já expressas pelo próprio presidente da República e difundidas por grupos nas chamadas redes sociais.

É nesse contexto complexo e adverso que os povos indígenas se veem duplamente pressionados a lutar pela sua própria sobrevivência e a tentar conter a propagação da doença entre suas famílias. Nesse contexto, continuam a lutar pela integridade ecológica da qual dependem seus corpos e espíritos, pelo reconhecimento jurídico de seus territórios, pela efetivação de seus direitos sociais e culturais, e pelo fortalecimento do Subsistema de Atenção a Saúde Indígena – SASI de forma a dar respostas não só à Covid-19, mas também a outras demandas de saúde que já emergiam em suas aldeias e agora se agravam.

Luta mais complexa tem ainda as famílias indígenas que vivem desaldeadas nos grandes centros urbanos, pois elas sequer são consideradas pelos órgãos indigenistas oficiais, como a Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai/MS, que foca seus esforços na parcela da população indígena que vive na área de abrangência dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEIs.

Assim, uma série de fatores confluem para ampliar a vulnerabilização dos povos indígenas brasileiros à COVID-19 e a outros processos que ameaçam suas vidas. No próximo tópico, vamos explorar as relações entre alguns deles, discutindo como a vulnerabilização atual destes povos não é somente efeito de uma pandemia imprevista, mas parte de um histórico de exclusão política e social que historicamente tem violado seus direitos de cidadania e dimensões fundamentais de seus modos de vida.

## **2. Mineração, garimpo e modelo de desenvolvimento neoextrativista como expressão de um colonialismo persistente na política indigenista brasileira**

Há muitos processos econômicos que estão por trás das exclusões e vulnerabilizações dos povos indígenas, mas escolhemos aprofundar os efeitos da expansão dos garimpos e da mineração sobre as terras indígenas devido não apenas aos conhecimentos adquiridos em nossas pesquisas, mas à prioridade que tais atividades assumiram tanto neste quanto nos governos anteriores, todos marcados pelo neoextrativismo e pelo potencial para des(re)organização socioterritorial que este setor possui. Também escolhemos devido a sua perenidade, já que a existência de atividades de mineração e garimpo costumam durar ciclos que, após iniciados e quando não são confrontados por mobilizações e resistências, persistem por anos até serem esgotados os recursos a serem extraídos, deixando frequentemente um rastro de destruição e degradação socioambiental quando são encerradas tais atividades.

Há fluxos e refluxos em diversos setores ao longo da história econômica do país, mas o setor mineral, há mais de quatrocentos anos, tem ocupado uma posição estratégica em nossa pauta de exportações, sendo, junto com o agronegócio, uma das principais frentes de expansão da economia brasileira contemporânea neoextrativista. É também uma das principais ameaças aos povos e comunidades tradicionais, entre os quais se destacam os territórios indígenas, que até hoje, devido às especificidades da legislação indigenista vigente, funcionaram como um freio legal a essas atividades.

Porém, dependendo das escolhas políticas e legais que o País fizer nos próximos tempos, as conquistas dos povos indígenas celebradas na Constituição de 1988 estarão violentamente ameaçadas.

As relações entre garimpo ou mineração com a conseqüente desestruturação do modo de vida e os impactos sobre o bem-estar dos povos indígenas na América são coetâneas ao próprio processo de colonização do continente. Desde o início da conquista

das terras americanas pelos Europeus, o desejo de rápida riqueza através do extrativismo do ouro, da prata e de outros metais e pedras preciosas tem mobilizado o traslado da população europeia para as Américas e impulsionados processos de extermínio e desterritorialização dos povos que aqui viviam. Além disso, contato e contágio quase sempre caminharam juntos. Das cerca de 70 milhões de vidas que se estima que foram ceifadas em decorrência da violência e virulência do processo colonizador, incontáveis vidas foram perdidas devido a epidemia de doenças para as quais os povos indígenas do continente não possuíam imunidade e que dizimava etnias inteiras rapidamente.

Tanto as metrópoles coloniais quanto os países que surgiram após as independências na América praticaram algum tipo de extermínio legalizado, muitas vezes chamados eufemisticamente de guerras justas ou guerras indígenas. Portanto, aos que sobreviveram às epidemias, à violência da escravidão ou ao genocídio patrocinado pelos Estados, restou o confinamento em parcelas exíguas de seus territórios tradicionais, o arrebanhamento missionário ou o isolamento voluntário nas porções mais remotas do continente.

O extermínio não era a única alternativa possível nesses contextos. Em um ambiente desconhecido, por vezes inóspito, e com uma população tão numerosa e diversa como no continente americano, inúmeras situações de negociação se deram entre os povos indígenas e os colonizadores. Quando estes últimos estavam em desvantagem, alguns povos conseguiram preservar parte de seus territórios tradicionais, mesmo em regiões onde o extermínio foi mais intenso e as frentes de colonização eram mais antigas, como no litoral brasileiro, especialmente no Nordeste e no Sudeste, na região do rio Paraguai, no Centro-Oeste e algumas regiões da Amazônia.

Nesses espaços de fluxos e trocas, ainda que marcados pela violência e pela crescente subalternização, discriminação e espoliação das populações indígenas, estas fortaleceram formas sutis de resistência que se deram pela delimitação de porções do território nacional exclusivos para usufruto indígena. Se no período colonial estas terras de domínio indígena, ou indigenato, eram consideradas uma recompensa concedida pela metrópole portuguesa aos serviços prestados pelos povos que nelas subsistiam, paulatinamente as terras indígenas passam a ocupar um espaço *sui generis* no ordenamento jurídico nacional.



O Estatuto do Índio de 1973 concebia os povos indígenas como juridicamente incapazes, tal como os doentes mentais, as mulheres, os analfabetos e outros grupos sociais discriminados na mesma época, e estabelecia um regime de tutela estatal a ser conduzida pela Fundação Nacional do Índio – Funai, criada em 1964 para substituir o antigo Serviço de Proteção do Índio – SPI. Mas esse Estatuto assegurava a eles “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”. Essas terras ainda não eram vistas como um direito dos povos indígenas, mas parte de uma estratégia de proteção do Estado a fim de garantir que eles não fossem extintos e assegurar espaços mínimos para sua reprodução enquanto não fossem integrados à sociedade nacional.

Diferente da política de extermínio e integração forçada vigente nos séculos coloniais anteriores, essa política se baseava num certo determinismo social que previa ser inevitável a integração dos povos indígenas à “comunhão nacional” quando alcançassem certo estágio de evolução e desenvolvimento. Ainda que assegurasse o direito à vida dos povos indígenas, nem sempre garantido nas relações entre eles e a sociedade colonial e, posteriormente, o Estado-Nação brasileiro, a reprodução de sua diversidade cultural era apenas uma concessão temporária do Estado até que o processo civilizador se efetuasse entre eles.

A conquista do território como um direito indígena inalienável e a reprodução dos seus modos de vida como um direito cultural fundamental só aconteceria décadas depois com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição Cidadã os reconheceu como cidadãos plenos pela primeira vez, assegurando a eles simultaneamente o direito de existir, se subsistir, se organizar e se fazer representar autonomamente. Um marco histórico desse processo foi o discurso feito em 1987 na Assembleia Constituinte por Ailton Krenak, então uma jovem liderança e atualmente autor de livros recentemente publicados como ‘Ideias para adiar o fim do mundo’ e ‘O amanhã não está à venda’.

A partir daquela data, a tutela indígena foi extinta juridicamente e o Estado teria o dever de demarcar todos os territórios tradicionais indígenas em até 5 anos. O seu direito à terra foi inscrito como um direito originário e supostamente o processo de demarcação seria apenas declaratório. Foi uma importante vitória política do movimento indígena cuja auto-organização já vinha se intensificando principalmente desde meados dos anos 1980. Desde então, os territórios tradicionais indígenas foram considerados indisponíveis e inalienáveis, devendo ser registrados como patrimônio da União de usufruto exclusivo dos

povos que nele habitam. Tais direitos, mais que uma dívida histórica a um conjunto de povos oprimidos pela colonização, devem também ser vistos como de suma importância para que suas cosmologias, visões de mundo e sabedorias possam interagir na superação da atual crise civilizatória gerada pela modernidade ocidental com suas economias e conhecimentos que caminham para a destruição e a insustentabilidade.

Essa situação jurídica peculiar protegeu os povos indígenas das pressões por fragmentação territorial que historicamente afetaram os territórios e domínios demarcados. O esbulho não foi raro e muitas vezes as sesmarias concedidas a determinados povos foram vendidas aos lotes pelos seus beneficiários ou consideradas terras públicas na transição para o regime republicano que, na lei de Terras de 1850, determinou que os domínios indígenas deveriam ser reivindicados, o que na maioria dos casos não foi feito, tornando-as vulneráveis a concessão a particulares. Ao mesmo tempo, os povos indígenas têm permanecido vulneráveis a mudanças legislativas que têm sido propostas com o intuito de sustar ou dificultar o acesso a tais direitos. Isso sempre aconteceu na história da República, e atualmente as conquistas de 1988 encontram-se fortemente ameaçadas.

Além disso, se as terras e os recursos naturais nelas presentes são de usufruto dos povos que nela habitam, o mesmo não se pode dizer do subsolo. A mineração e garimpo só não são atualmente legalizadas nesses territórios devido a falta da regulamentação necessária, mas está prevista na Carta Magna e dependeria de ser considerada estratégica pela União e de autorização específica do Congresso Nacional. A participação indígena estaria limitada a uma consulta prévia, no entanto, ainda não há consenso sobre a possibilidade de veto indígena a essas propostas. Enquanto as organizações indígenas e indigenistas defendem que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo governo brasileiro em 2004, assegura aos povos indígenas tal poder sobre seus territórios, há propostas legislativas em curso, como o Projeto de Lei 191/2020, que pretendem que esta prerrogativa seja apenas do próprio Estado.

Em um contexto em que a sociedade brasileira se encontra social e economicamente fragilizada, as possibilidades de atividades minerárias e garimpeiras ocorrerem em territórios indígenas apenas a partir de uma iniciativa do executivo e do legislativo federal vulnerabilizará ainda mais esses povos, já que com frequência os governantes brasileiros têm priorizado os interesses do setor mineral em detrimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Há hoje cerca de 110 conflitos ambientais envolvendo mineração, garimpo e siderurgia registrados no Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (2019), um projeto do Neepe/Fiocruz disponível na internet desde 2008. Apesar das limitações legais, os povos indígenas estão envolvidos em 36 casos, seja porque foram afetados indiretamente por acidentes ambientais e outras consequências das atividades de mineração, seja porque seus territórios foram invadidos por garimpos ilegais, ou ainda porque o processo de demarcação de seus territórios ainda não foi concluído e eles não conseguem, por causa disso, realizar o chamado processo de desintrusão, através do qual todas as atividades não-indígenas seriam cessadas.

O garimpo e a mineração não afetam os territórios indígenas apenas através dos impactos diretos relacionados à perda do território, o desmatamento, a poluição dos rios, a diminuição das terras agricultáveis ou pela redução na variedade e disponibilidade de caça e outros frutos da floresta, dos campos e das águas importantes para sua alimentação e autocuidado à saúde.

Esse setor também impulsiona uma série de outras atividades produtivas correlatas que são necessárias a sua manutenção, como a construção civil, a geração e transmissão de energia elétrica, o sistema de transporte do minério (minerodutos, ferrovias, hidrovias, etc.), as indústrias de transformação como siderúrgicas, e a infraestrutura de exportação como portos e complexos portuários. Todos esses empreendimentos intensificam os impactos sobre os territórios localizados nas áreas de influência direta das minas, e também sobre territórios de outros povos que muitas vezes estão a milhares de quilômetros de onde o minério é extraído. Então, na realidade, estamos falando de toda uma cadeia produtiva que vai da extração à exportação gerando uma rede de conflitos ambientais que vulnerabilizam vários povos e territórios simultaneamente.

No caso do garimpo, as atividades de exploração se articulam a outras economias informais, muitas marginais e ilegais, que intensificam os processos de vulnerabilização e violência, como o comércio de ouro, armas, drogas, prostituição, além do uso de mercúrio, um metal altamente tóxico usado nos processos de concentração do ouro nos garimpos que contamina rios, peixes e, dessa forma, populações indígenas e ribeirinhas.

Por esse motivo, a perspectiva de permitir essas atividades dentro dos territórios indígenas pode ter um efeito ainda mais avassalador sobre esses povos. Se hoje eles alcançaram um equilíbrio legal precário com a atual legislação indigenista, a qual concede

direitos que eles têm grande dificuldade de efetivar, a flexibilização dessa legislação em benefício do restante da sociedade, em especial os grupos econômicos envolvidos, é uma forte ameaça. A defesa da mineração e do garimpo tem sido feita sob o argumento de promover a necessária geração de empregos em um cenário de aguda crise econômica que já vinha se configurando no Brasil, e que deve ser aprofundada pela pandemia de COVID-19. Tal processo poderá retroceder a situação atual àquela vigente durante boa parte da história da relação desses povos com a sociedade brasileira, qual seja, de cidadãos tutelados que não tem a prerrogativa de decidir o futuro de seus territórios.

### **3. As ameaças decorrentes da flexibilização para a exploração de terras indígenas: Marco temporal, o PL 191/2020, IN/FUNAI/09 e a MP910/2019**

O princípio da flexibilização dos territórios indígenas frente à mineração e ao garimpo começou justamente em resposta a uma tentativa do Estado brasileiro, representado na ocasião pelo Governo do Estado de Roraima. Deputados e senadores do estado, interpuseram uma ação para sustar a portaria de homologação assinada pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva em abril de 2005, a qual determinava que uma área de 1,7 milhões de hectares seriam de usufruto exclusivo dos povos Wapixana, Ingaricó, Macuxi, Patamona e Taurepangue sob a denominação de TI Raposa Serra do Sol. A demarcação afetava principalmente rizicultores que utilizavam a terra e a água ali disponíveis para produzir arroz. Contudo, apesar de reconhecer a validade da demarcação da TI, o STF estabeleceu para aquele caso 19 condicionantes que estabeleciam as bases para a legitimidade do processo de demarcação. Entre elas, o chamado marco temporal, que estabelecia que os indígenas deveriam estar no território em disputa por ocasião da promulgação da constituição de 1988.

Apesar do STF ter estabelecido que essa decisão não seria vinculante, isto é, só se aplicava àquele caso específico. O princípio do marco temporal tem sido apropriado por outras instituições do Estado e está sendo usado como pretexto para se negar a demarcação de terras indígenas de povos que ao longo de sua história foi expulso ou compulsoriamente transladado de seus territórios tradicionais. O primeiro passo nesse sentido foi a publicação do Parecer 001/2017 da Advocacia Geral da União, que estabelecia a tese do marco temporal como parâmetro a ser seguido pela Funai em todos os processos de demarcação dali em diante.

Uma posição que foi questionada tanto pelo Ministério Público Federal (2018) quanto pelo movimento indígena e seus parceiros indigenistas, já que desconsiderava toda a história de violência e esbulho sofrida por esses povos. Esse parecer foi considerado pelos movimentos sociais como uma concessão do então presidente Michel Temer aos interesses do agronegócio e da mineração em um contexto de baixa popularidade do presidente e de necessidade de apoio do mesmo num ambiente politicamente conturbado após o processo de impedimento de sua antecessora, Dilma Rousseff.

Esse parecer vulnerabilizava a situação jurídica das terras indígenas, pois poderia ser o embasamento legal tanto para a contestação da demarcação de territórios hoje ameaçados pela mineração quanto para excluí-los da necessária proteção face aos interesses minerários. Seus efeitos só foram suspensos em 07/05/2020, a partir de decisão liminar concedida pelo ministro Edson Fachin (CIMI, 2020).

O parecer AGU 001/2017 não é atualmente, contudo, a maior ameaça aos direitos fundamentais dos povos indígenas. Além da luta diária pela sobrevivência no contexto da maior ameaça sanitária deste século, eles também estão mobilizados em torno da resistência ao Projeto de Lei 191/2020, proposto pelo governo do presidente Jair Bolsonaro.

Eleito com um discurso desenvolvimentista pró-mercado, pró-agronegócio e mineração e marcadamente anti-indígena (enquanto candidato chegou a dizer publicamente que não demarcaria mais terras indígenas e que os territórios indígenas e quilombolas seriam improdutivos), Bolsonaro tem atuado para vulnerabilizar a política territorial indigenista vigente. A primeira medida nesse sentido se deu em seu primeiro mês de governo, quando ao publicar medida provisória sobre a reorganização do Executivo federal, transferiu a Funai para a pasta do Ministério da Agricultura, um ministério que historicamente tem privilegiado os interesses do chamado agronegócio. Essa ação foi vetada pelo Congresso Nacional, que manteve a Fundação no Ministério da Justiça. Bolsonaro tentou editar nova MP com o mesmo objetivo, mas esta foi sustada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Essa movimentação foi amplamente criticada pelo movimento indígena que via nela uma tentativa de submeter os territórios indígenas a lógica do agronegócio. Uma intenção que foi novamente salientada quando em seu discurso de abertura na Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2019, o presidente eleito Jair Bolsonaro abriu espaço para supostos representantes de “agricultores indígenas” que não eram

reconhecidos por seus pares no movimento indígena como lideranças de seus povos. O caso que mais chamou atenção foi o da Youtuber Ysani Kalapalo, que foi alçada unilateralmente pelo presidente a condição de porta-voz de seu povo, sem que isso tivesse sido resultado de consenso entre os membros de sua etnia.

São por ações como essa, que o PL191/2020 tem sido considerado mais um passo na agenda anti-indígena do atual governo. Entre as principais críticas ao projeto de lei está o fato dele excluir do rol de terras indígenas todas aquelas que ainda estão em alguma etapa do processo administrativo de demarcação e por isso ainda não foram homologadas, em consonância com a recente Instrução Normativa 09/2020 da Funai, que também limita a categoria de terras indígenas àquelas já homologadas para efeitos de emissão de declaração de limites e resposta a consultas oficiais sobre a existência ou não de terras indígenas em determinadas áreas. Ambas mudanças legais têm sido denunciadas pelo movimento indígena como tentativas de invisibilizar o histórico de exclusão dos povos indígenas e se aproveitar de ineficácia e inércia de governos anteriores no tocante ao dever de demarcar os territórios tradicionais indígenas para permitir o avanço de empreendimentos danosos nessas áreas. Uma iniciativa que amplia a invisibilidade social indígena que já era o mote do parecer 001/2017 da AGU citado anteriormente.

Contudo, o PL191/2020 vai além. Se os dispositivos infralegais vulnerabilizavam os povos indígenas cujos territórios ainda não foram demarcados, o projeto de lei pretende também permitir a mineração, o garimpo, a agricultura com transgênicos, além da construção de aproveitamentos hidrelétricos nesses territórios. Se aprovada, essa lei vai na prática transferir para o executivo a prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de autorizar mineração e garimpo em terras indígenas, simplificando ainda mais o trâmite de liberação dessas atividades nas TIs. Além disso, impedirá o poder de veto dos povos indígenas sobre essas questões, limitando a consulta a um processo formal de negociação de compensações.

O PL também prevê a autorização imediata de todos os requerimentos minerários anteriores à homologação das TIs. De acordo com um levantamento realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA), isso afetaria diretamente 237 terras indígenas (175 não homologadas e 62 homologadas), sobre as quais existem cerca de 3.843 requerimentos de pesquisa e lavra na Agência Nacional de Mineração (ANM). Isso também afetaria, somente num primeiro momento, cerca de 25 grupos indígenas em isolamento voluntário ou de recente contato. Esse número não leva em consideração a possível aprovação de outros requerimentos que foram propostos após as homologações. Trata-se, portanto, de

uma estimativa aproximada, mas que já nos permite ter a dimensão dos potenciais e catastróficos impactos dessa lei sobre os povos indígenas. Em plena pandemia de uma grave doença infecciosa como a Covid-19, o atual governo tem promovido ações em prol da manutenção da economia em detrimento da vida de muitos milhares de cidadãos brasileiros. Portanto, é difícil considerar que, após a aprovação desta lei, haja algum interesse em impedir a aprovação de novos requerimentos minerários, especialmente se considerarmos a urgência de responder as demandas de retomada do crescimento econômico que se seguirão à fase mais aguda da pandemia, conforme já previsto pelo FMI e outras instituições multilaterais.

Cerca de metade desses requerimentos, segundo o ISA, estão relacionados à extração de ouro nas bacias amazônicas, áreas já impactadas pelo garimpo ilegal, mas que podem ser ainda mais devastadas pela regulamentação da mineração nesses territórios. Ressalta-se que o PL não versa apenas sobre mineração, mas pretende facilitar o licenciamento de outras atividades que potencializam o garimpo e a mineração, como a geração de energia, a produção de alimentos em larga escala e a infraestrutura logística.

Além dos efeitos PL191/2020 e da IN/FUNAI/09/2020, que mais diretamente beneficiam os interesses de garimpeiros e mineradores, os povos indígenas atualmente ainda enfrentam outra importante tentativa de flexibilização de seus direitos territoriais. Trata-se da Medida Provisória 910, publicada no Diário Oficial da União em 11 de dezembro de 2019, cujo objetivo é “modificar a sistemática legal que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes sobre terras situadas em áreas da União”.

Tal medida foi considerada pelo Ministério Público Federal como um “estímulo à grilagem de terras públicas” com potencial para ampliar o desmatamento das áreas florestais, intensificar os conflitos no campo e frear a política de reforma agrária brasileira. De acordo com análise da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), ao liberar a regularização fundiária para interesses privados em todas as áreas da União, ela colocaria em risco o “acesso justo e legítimo à terra, mediante reforma agrária, o patrimônio público econômico e ambiental e os direitos de grupos étnicos e culturais”.

Isso significa que essa MP, caso aprovada pelo Congresso Nacional, poderia regularizar ocupações privadas até mesmo em terras indígenas não-demarcadas, que como já salientamos antes, são constitucionalmente declaradas como indisponíveis e cujos títulos sobre elas são considerados sem efeitos. Apesar da flagrante

inconstitucionalidade do texto da MP, a sua aprovação pelo Congresso Nacional permitiria que o Incra emitisse títulos sobre as áreas em processo de demarcação (estas foram excluídas do rol oficial de terras indígenas pela IN 09), consolidando assim uma agenda que privilegia certos interesses econômicos do País em detrimento dos direitos territoriais, culturais e ambientais indígenas e de outros grupos vulnerabilizados, como quilombolas, comunidades tradicionais e camponeses.

Outro ponto que tem sido denunciado pelo MPF é que essa MP permitiria a regularização de áreas já desmatadas, em flagrante desacordo com a atual legislação ambiental brasileira. De acordo com Daniel Azeredo Avelino, secretário-executivo da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, responsável pela área ambiental, a MP 910:

... pretende regularizar ações ilegais que nós temos hoje em todo o país (...) ela permite que criminosos, aquelas pessoas que desmataram a Amazônia e cometeram os mais variados crimes, fiquem com as suas áreas. E o pior, eles podem fazer isso pagando um preço bem menor do que aquele que é praticado pelo mercado (Vídeo MPF contra a MP da Grilagem, O Eco, 11/05/2020).

Por esse motivo, a MP910 foi objeto de repúdio do movimento indígena, sendo citada no documento final do Acampamento Terra Livre 2020, organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, que excepcionalmente devido à epidemia de COVID-19 ocorreu pela internet, através de teleconferências e *lives* por redes sociais.

Assim, esse governo, subserviente aos interesses econômicos nacionais e ao capital internacional, quer restringir os nossos direitos, principalmente territoriais, ao incentivar o avanço de práticas ilegais sobre as nossas terras, tais como: o garimpo, o desmatamento, a exploração madeireira, a pecuária, monocultivos e *a grilagem, que está para ser legalizada por meio da MP 910/19, em tramitação no Congresso Nacional*, e ainda a grande mineração e diversos empreendimentos de infraestrutura como hidrelétricas, linhas de transmissão e estradas. Tudo isso, numa clara tentativa de transformar as terras públicas em mercadoria (APIB, 01/05/2020, *grifos nossos*).

Uma situação que pode ser ainda mais agravada devido à crescente fragilização das agências estatais que atuam nesses territórios, como a já citada Funai, o Ibama e até mesmo a Sesai. Esse processo tem sido denunciado pela APIB e outras organizações da sociedade civil, justo num momento de pandemia e de necessidade de recursos para que as instituições responsáveis carecem de pessoal, de equipamentos de proteção individual e outros recursos para promover mais efetivamente o atendimento da população indígena. Esta encontra-se ameaçada tanto pela COVID-19 quanto por outras doenças que já grassavam nesses territórios, como a malária, ou que são intensificadas pela exposição a subprodutos do garimpo e da mineração, como a intoxicação crônica por mercúrio.



## Referências

**ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL – APIB.** Acampamento terra livre 2020 – documento final. APIB, 01 mai. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2YWJjeZ>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sumário Executivo de Medida Provisória nº 910, de 2019. **Medidas Provisórias**. Disponível em: <https://bit.ly/3fOBZZ5>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde. **Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Neepes, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2xRYRpa>. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. MPF reafirma incoerência de parecer da AGU sobre marco temporal e demarcação de terras indígenas. **MPF Notícias**, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2SU2dzt>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. MPF reafirma incoerência de parecer da AGU sobre marco temporal e demarcação de terras indígenas. **MPF Notícias**, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/360Qa8Q>. Acesso em: 11 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. MPF contra a MP da Grilagem. In: BRAGANÇA, Daniele. Em vídeo, MPF se posiciona contra a aprovação da MP da grilagem. **O Eco**, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2zuHwDe>. Acesso em: 11 mai. 2020.

COALIZÃO CIÊNCIA E SOCIEDADE. A ameaça socioambiental da MP 910/2019 na Amazônia. **O Eco**, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2SZDRUM>. Acesso em: 11 mai. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. STF suspende despejos e Parecer da AGU que usava marco temporal para barrar demarcações. **Notícias**, 07 mai. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2SU2dzt>. Acesso em: 11 mai. 2020.

GORIPATH, Gita. O Grande Lockdown: a mais grave retração da economia desde a Grande Depressão. **International Monetary Fund**, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fG1KwQ>. Acesso em: 11 mai. 2020.

SLATER, Adam. Coronavirus is crushing world trade. **Oxford Economics Research Briefing**, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WJBWox>. Acesso em: 11 mai. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 11 mai. 2020.