

CAPÍTULO 14

A SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NA RESERVA NACIONAL DE COBRE E ASSOCIADOS: CONFLITOS NORMATIVOS, SOCIOAMBIENTAIS E ECONÔMICOS

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/planar14>

Mariana Urrestarazu de Freitas

Mariana Mencia

VOLTAR AO SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

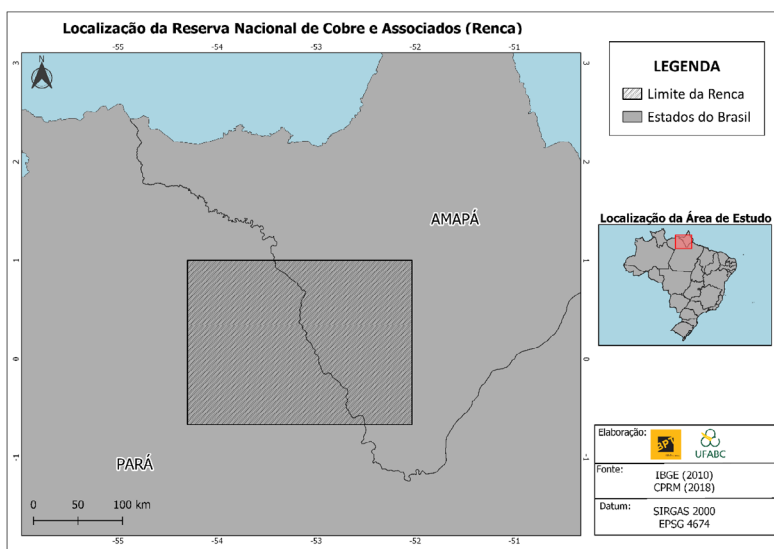
A compreensão dos conceitos de território e ordenamento territorial à luz do marco institucional brasileiro não se faz suficiente para a análise dos novos recortes territoriais, constituídos por problemáticas sociais, ambientais, econômicas e políticas, características da complexa estrutura de organização espacial brasileira. Embora os marcos legais que disciplinam a organização do território tenham passado por um histórico processo de evolução, esses ainda se demonstram insuficientes, em inúmeros casos, para resolução de conflitos que envolvem, sobretudo, a dimensão socioambiental – considerando a lógica fundiária de poder que permeia o imaginário social e as jurisdições no Brasil. O desenvolvimento de atividades extrativas, tidas como uma característica marcante da história do país desde o período Colonial, contribuiu para que a terra e os recursos dela provindos fossem alvo de disputas e sinônimo de poder até o momento presente.

Nesse sentido, a atividade mineradora, empreendida no país desde 1695, mais especificamente no estado de Minas Gerais (COSTA, 2018), configura-se como de fundamental importância histórica no processo de crescimento e expansão econômica do Brasil. Entretanto, seu exercício acarreta inúmeros impactos de ordem social, ambiental e territorial, provocando transformações na localidade em que é desenvolvida e ocasionando profundas consequências na realidade de comunidades e povos tradicionais que residem próximo à área. No contexto da Região Norte, de acordo com Violeta Refkalefsky Loureiro (2002), “(...) a Amazônia foi sempre mais rentável e, por isso, mais útil economicamente à Metrópole no passado e hoje à Federação, do que elas o tem sido para a região” (p. 107), havendo uma priorização de atividades econômicas que geram lucro indevido, sobretudo na Floresta Amazônica, reconhecida mundialmente por sua expressiva biodiversidade, exuberância e riqueza.

Sob essa perspectiva, a problemática envolvendo a Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) apresenta profundos impactos de cunho territorial, intensificados pela dinâmica social e ambiental envolvida e motivados,

ainda, por interesses políticos e econômicos dos setores relacionados à mineração. Ademais, diante de mudanças na legislação referente à Renca e à atividade mineradora, identifica-se a necessidade de estudar as questões que concernem à sobreposição de importantes áreas indígenas e de conservação ambiental, tendo em vista, sobretudo, o modo como os mecanismos legais estão sendo tratados, flexibilizados e, em determinadas ocasiões, violados.

Figura 1 - Mapa de Localização da Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca)



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2010); CPRM (2018)

Criada por meio do decreto federal n. 89.404/1984, durante o governo de João Figueiredo, a Reserva Nacional de Cobre e Associados localiza-se na divisa entre o estado do Pará e o atual estado do Amapá (figura 1), compreendendo uma área de 46.450 km². Seu estabelecimento teve como objetivo a garantia da soberania nacional na região, considerando seu expressivo potencial mineral e visando a proteção das riquezas naturais nacionais ao evitar a presença de estrangeiros na localidade. Dessa maneira, a Companhia

de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), estatal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, foi encarregada como responsável por “trabalhos de pesquisa destinados à determinação e avaliação das ocorrências de cobre e seus associados na área” (BRASIL, 1984). A partir dos resultados encontrados, a negociação com as empresas privadas seria intermediada pela empresa pública em questão, enquanto o extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) responsabilizava-se pela autorização e concessão de lavra das jazidas. Contudo, devido a embates empresariais e de cunho político, além de impasses judiciais, o avanço das pesquisas foi impossibilitado – tendo poucas delas sido de fato autorizadas, o que contribuiu para a conservação ambiental da região.

Somado a esse cenário, a localidade apresenta sobreposição de nove Áreas Protegidas: quatro Unidades de Uso Sustentável, três Unidades de Proteção Integral e duas Terras Indígenas. Numericamente, 78,5% da Renca (equivalente a 36.488 km²) encontra-se em sobreposição a Unidades de Conservação e 11% dela (correspondente a 5.129 km²) a Terras Indígenas (IMAZON, 2017). Consequentemente, restam apenas 10,5% de sua área (cerca de 4.882 km²) para o exercício da atividade de mineração de forma imediata. Assim, embora a Renca tenha sido criada visando sua exploração por parte do setor minerador brasileiro, com o passar dos anos tornou-se “(...) uma área legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de conservação” (JÚNIOR; RIBEIRO, 2018). Destaca-se, ainda, que a reserva constitui o maior corredor de áreas protegidas contínuas do mundo, com 32 milhões de hectares (IMAZON, 2017). Historicamente, sua extinção é solicitada por diversos grupos, principalmente por empresários da mineração, enquanto sua preservação e defesa são pautadas por determinados setores da sociedade civil como ONGs, artistas e a comunidade científica.

Em virtude dos fatos mencionados, percebe-se que os impasses envolvendo a Reserva Nacional de Cobre e Associados permeiam, estruturalmente, as dimensões jurídica, econômica, ambiental, social e política. Ademais, embora os arranjos institucionais e marcos regulatórios brasileiros

ofereçam sólidas bases jurídicas de regulamentação da área, em termos práticos não é garantida sua aplicação e são utilizados, em inúmeros casos, para servir a determinados grupos políticos e interesses econômicos. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo diagnosticar os conflitos normativos, socioambientais e econômicos presentes no território da Renca, tendo em vista sua sobreposição com Áreas Protegidas e os dispositivos legais que regulam o território em disputa.

METODOLOGIA

O presente artigo teve como base o projeto de Iniciação Científica intitulado “Os conflitos normativos, socioambientais e econômicos na Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca)” desenvolvido pelas autoras entre 2019 e 2020, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Realizou-se um diagnóstico dos conflitos envolvendo as Áreas Protegidas sobrepostas à área da Reserva do Cobre, assim como da situação atual da mineração na região, tendo em vista os arranjos institucionais e marcos legais que regulam a área. Para tanto, foram realizadas consultas aos principais diplomas normativos que disciplinam a temática (como leis, portarias e decretos) em portais da República e do Congresso Nacional, bem como foram consultados e minuciosamente analisados os Planos de Manejo das Unidades de Conservação sobrepostas à Renca, considerando o enfoque dado à discussão da mineração e do garimpo pelos documentos. Ademais, foi utilizada uma bibliografia acadêmica e científica (sobretudo teses, artigos e capítulos de livros) que trata sobre unidades de conservação, terras indígenas e mineração no Brasil, assim como relatórios, notas técnicas e portais de organizações e institutos da sociedade civil em torno da mesma temática. Destaca-se, ainda, a consulta à base de dados espaciais da Agência Nacional de Mineração – ANM (Sistema de Informações Geográficas da Mineração – SIGMINE), herdada do extinto Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), para elaboração autoral de mapa pelo *software* QGIS.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

DIAGNÓSTICO DOS CONFLITOS QUE PERMEIAM O TERRITÓRIO DA RENCA

Historicamente, a problemática da Renca envolve diversos atores, como parlamentares, governo federal, garimpeiros, indígenas, ONGs, sociedade civil, dentre outros e, conseqüentemente, seus interesses e articulações. No presente momento, evidencia-se a existência de conflitos de ordem socioeconômica, ambiental e jurídica na área, de modo a impactar o território estudado e sua configuração de modo expressivo. No ano de 2017, a reserva revelou o conflito dicotômico entre a proteção ambiental – baseada na preservação dos recursos ambientais, provisão de serviços ecossistêmicos e ocupação da área por comunidades indígenas – e a exploração econômica da mineração. Inicialmente, houve a tentativa de sua extinção por meio do decreto federal n. 9.142/2017, mas que imediatamente sofreu um suposto recuo para atender a uma agenda ambiental e midiática. No entanto, no ano seguinte, de forma indireta, por meio de outros mecanismos legais – como a regulamentação do Novo Código de Mineração (decreto federal n. 9.406/2018) –, foi viabilizada a continuidade e a ampliação da atividade econômica da mineração na área.

Portanto, faz-se de fundamental importância compreender de que forma o ordenamento jurídico brasileiro regulamenta os instrumentos e mecanismos que incidem sobre o território da Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) e, sobretudo, de que modo tais arranjos institucionais e marcos legais são suficientes (ou insuficientes) para lidar com os conflitos que se configuram na área de estudo – tendo como base os sujeitos territoriais e os diferentes interesses envolvidos. Sua análise se dá de modo a compreender os impactos da atividade de mineração e do garimpo na Reserva e suas implicações para as Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI) sobrepostas à área.

ÁREAS PROTEGIDAS

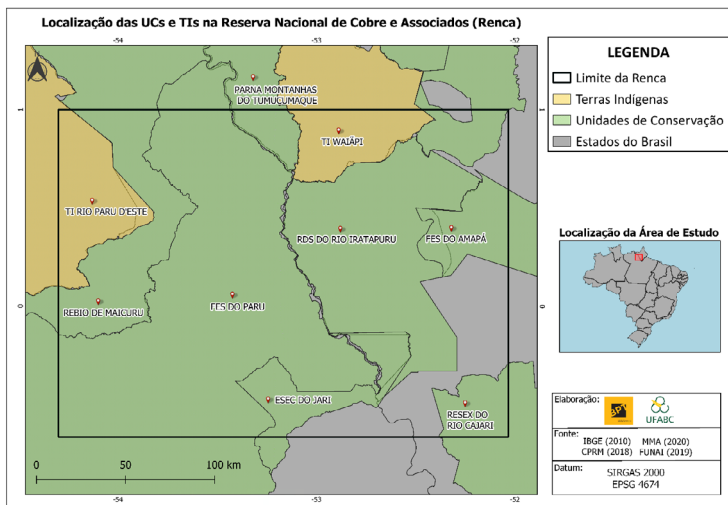
Os autores Ribeiro *et al.* (2005) discutem a importância do estabelecimento de Áreas Protegidas como sendo uma das estratégias mais efetivas e recomendadas para garantir a conservação de uma floresta. Sobretudo, boa parte dessas áreas funcionam como barreiras para impedir o avanço do desmatamento. Do ponto de vista ambiental, as áreas protegidas detêm um importante papel no sistema climático a nível mundial, já que, devido aos grandes estoques de carbono, resultam por prover regulação climática e hídrica, assim como promovem crescimento econômico regional ao aumentar frentes de trabalho e renda (HASSLER, 2005).

No caso brasileiro, um artigo científico publicado por Clinton N. Jenkins e Lucas Joppa (2010) retrata que o país é responsável pela criação de 74% do total de áreas protegidas criadas no mundo desde 2003, sobretudo na Amazônia. Ademais, faz-se necessário destacar que o estabelecimento dessas áreas na região da Amazônia Legal é de fundamental importância, já que a localidade abriga todo o bioma Amazônico brasileiro, assim como 20% do Cerrado e uma parcela do Pantanal mato-grossense – além da Bacia Amazônica, tida como a maior bacia hidrográfica do mundo, com cerca de um quinto do volume total de água doce existente no planeta. Destaca-se, também, que os nove estados que compõem a última (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão) abrigam mais da metade da população indígena brasileira.

No que se refere à legislação federal, por força do art. 2º, inciso I da lei federal n. 9.985/2000, as áreas protegidas como Unidades de Conservação são qualificadas como espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Ainda, de acordo com o artigo 7, incisos I e II, são classificadas em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

No território da Reserva Nacional do Cobre e Associados, incidem duas categorias de Áreas Protegidas (figura 2): Unidades de Conservação (lei federal n. 9.985/2000) e Terras Indígenas (artigo 231 da Constituição Federal). Dessa forma, será realizada uma análise da aplicabilidade de tais instrumentos nas áreas protegidas sobrepostas ao território estudado, assim como dos conflitos presentes na localidade.

Figura 2 - Mapa de Localização das Unidades de Conservação e Terras Indígenas na Renca



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2010); CPRM (2018); MMA (2020); FUNAI (2019)

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NA RESERVA DO COBRE

Conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (lei federal n. 9.985/2000), as Unidades de Conservação que compõem o perí-

metro da Renca estão assim distribuídas: I) UC de Proteção Integral: Estação Ecológica do Jari, parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e Reserva Biológica do Maicuru; e II) UC de Uso Sustentável: Reserva Extrativista do Rio Cajari, Reserva Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, Floresta Estadual do Paru e Floresta Estadual do Amapá, equivalente a 78,5% da área total da Renca (vide tabela 1).

Tabela 1 - Características das Unidades de Conservação sobrepostas à Renca

Tipologia (Lei federal n. 9.985/2000)	Nome	Área (km²)	Área (% da Renca)	Norma de criação
PROTEÇÃO INTEGRAL	Estação Ecológica do Jari	2.060,80	4,4	Decreto federal n. 87.092/1982
	parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	781,10	1,7	Decreto federal n. 9.643/2002
	Reserva Biológica de Maicuru	4.260,50	9,2	Decreto estadual n. 2.610/2006
USO SUSTENTÁVEL	Reserva Extrativista Rio Cajari	1.265,20	2,7	Decreto federal n. 99.145/1990
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	8.208,20	17,7	Lei estadual n. 392/1997
	Floresta Estadual do Amapá	2.873,80	6,2	Lei estadual n. 1.028/2006
	Floresta Estadual do Paru	17.039,00	36,6	Decreto estadual n. 2.608/2006

Fonte: Elaboração própria com base em WWF (2017) e Imazon (2017)

Dentre as sete Unidades de Conservação sobrepostas ao território estudado, apenas a Estação Ecológica do Jari foi criada anteriormente ao estabelecimento da Reserva (mais especificamente, dois anos antes, já que data de 1982) com uma posterior alteração de sua área por decreto federal no ano de 1984, com a criação da Renca. Entretanto, mesmo com o estabelecimento da Reserva do Cobre sendo anterior à delimitação das UC em questão, tendo em vista a caracterização das últimas segundo artigo 2º do SNUC, estas encontram-se sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, assim como garantido pelo art. 225, inciso III, da Constituição Federal.

No que se refere ao exercício da mineração nesses territórios, com base na legislação ambiental atual a atividade minerária não é permitida em Terras Indígenas ou Unidades de Conservação de Proteção Integral. Ainda, o artigo 18 do SNUC (lei federal n. 9.985/2000) prevê restrições à mineração em Reservas Extrativistas. Dessa forma, a exploração mineral apenas poderia ocorrer na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, na Floresta Estadual do Amapá, na Floresta Estadual do Paru e nas áreas não protegidas, totalizando uma área de 33.002 km², equivalente a 71% da Renca (IMAZON, 2017). Contudo, deve-se destacar que o exercício da mineração nessas áreas está condicionado aos critérios e regras apresentados nos respectivos Planos de Manejo, assim como ao licenciamento ambiental de cada área protegida.

A partir de uma análise dos documentos em questão, constatou-se que a Floresta Estadual do Amapá e a Floresta Estadual do Paru preveem em seu plano de manejo zonas definidas onde a pesquisa e/ou lavra mineral são permitidas. No caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, a mineração não é prevista e o garimpo é tido como uma atividade conflitante e de alto impacto, sendo responsável pela contaminação do solo e das águas e supressão da floresta – prevendo, em seu plano de manejo, um programa de fiscalização e mapeamento de áreas críticas.

A caracterização socioeconômica da Floresta Estadual do Amapá e do entorno pelo seu plano de manejo elencam a agropecuária e a mineração como as atividades econômicas que apresentam maior representatividade nos municípios que abrigam sua área, havendo, também, uma participação significativa de silvicultura e extrativismo vegetal. O plano de manejo destaca que “O garimpo e as atividades vinculadas à mineração como o emprego nas empresas de mineração, mostram-se significativo na região, mesmo que não tenha se mostrado tão frequente na amostragem e nas reuniões.” (AMAPA, 2014, p. 22). Todavia, a atividade garimpeira é tida como uma prática a ser extinta na localidade, não sendo autorizada ou prevista em qualquer uma das zonas delimitadas. Ainda nesse sentido, é proposto o Programa de Recuperação de Ambientes Degradados como forma de promover “(...) a recuperação dos aspectos que sofreram alteração antrópica (principalmente, ocupações irregulares e atividades de garimpo)” (p. 45). Dessa forma, dentre todas as zonas estabelecidas, nenhuma delas permite o exercício da mineração, com exceção das seguintes: Zona de Manejo Florestal Sustentável, que permite a pesquisa mineral; e Zona de Mineração, que compreende as áreas sob as quais estão localizadas as jazidas minerais com exploração autorizada pelo extinto Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) e áreas de servidão. No caso da segunda zona, seu perímetro é de 22.100,25 hectares, o que corresponde a somente 0,93% em relação à área total da Floresta. Há, ainda, normas gerais que devem ser seguidas, citando, por exemplo, o monitoramento e a fiscalização sistemáticos das atividades produtivas e da qualidade dos corpos hídricos, assim como a obrigatoriedade de apresentação preliminar de planos de recuperação da área.

No que se refere à Floresta Estadual do Paru (Flota do Paru), segundo seu plano de manejo foram realizados estudos técnicos pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) no ano de 2006 que serviram como base para sua criação. Um dos elementos estudados tratava-se da mineração, tendo sido destacado o “potencial expressivo para manejo florestal madeireiro e não madeireiro, ecoturismo, mineração e serviços ambientais” (PARÁ, 2010, p. 52) da Flota. Ainda segundo seu plano de manejo, destaca-se

uma forte pressão humana na localidade devido ao exercício de atividades extrativas (como a mineração de ouro e diamante em pequena e grande escala, prospecção de petróleo e mineração de bauxita), responsáveis por contribuir para a vulnerabilidade da Floresta. Sua população residente de 638 pessoas é composta, sobretudo, por garimpeiros, fazendeiros e extrativistas, sendo que os primeiros correspondem a cerca de 98% da população. Os garimpeiros encontram-se “(...) distribuídos entre os rios Paru e Jari, na localidade conhecida como Vale do Jari” (PARÁ, 2010, p. 107) e os garimpos estão localizados próximos às pistas de pouso ou às margens do rio Carecuru. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, desde a criação da Renca, sua normativa “(...) limita a outorga de concessões de lavra das jazidas de cobre e minerais e impossibilita a regularização da mineração garimpeira” (p. 123), sendo o garimpo, portanto, uma atividade ilegal na localidade.

É previsto no documento em questão o zoneamento da Floresta Estadual do Paru, tendo sido identificadas três categorias de intensidade de intervenção: baixa, moderada e alta. Além das áreas definidas conforme o grau de intervenção, duas outras zonas foram consideradas: de ocupação temporária e de amortecimento. No que se refere ao exercício da atividade de mineração, tida como legal e fiscalizada pelas autoridades estaduais competentes, a Zona de Intervenção Moderada prevê apenas a pesquisa mineral, enquanto a Zona de Intervenção Alta permite a pesquisa e lavra mineral, sendo necessária, em ambas as zonas, a licença do órgão ambiental competente e a observância da legislação federal e estadual.

Atualmente, segundo dados do Instituto Socioambiental – ISA (2017), as principais ameaças que acometem a Flota do Paru são o desmatamento e os focos de calor. No que se refere ao total de área desmatada, no ano de 2017 o valor foi de 848 hectares, sendo a maior área devastada desde o ano de 2007. Já com relação aos focos de calor, estes atingiram seu mais alto pico no mês de novembro de 2019, com 638 no total – comparando com 432 focos de calor no mesmo mês no ano anterior. Não há, contudo, dados atualizados no que se refere especificamente à mineração e ao garimpo, embora os focos de calor sejam tidos como uma forma de detecção da atividade garimpeira.

Destaca-se, também, assim como relatado pelo Plano de Manejo da Floresta Estadual do Amapá, que o caráter informal e ilegal do garimpo, assim como a população empregada flutuar devido às condições momentâneas características, levam a estimativas imprecisas e dificultam a coleta de dados concretos – e, conseqüentemente, de tomar medidas efetivas para contê-lo. Nota-se, portanto, que, mesmo com a elaboração do Plano de Manejo no ano de 2010, que possibilitaria um maior controle e fiscalização da Floresta Estadual do Paru – tida como a UC correspondente à maior porcentagem de área dentro da Renca (36,6%, conforme tabela 1) –, o documento não foi suficiente para disciplinar as atividades exercidas e conter as ameaças provindas de pressões humanas, acionando um alerta com os dados apresentados pelo ISA.

É de fundamental importância relatar que, após uma análise dos planos de manejo das demais Unidades de Conservação (com exceção da Estação Ecológica do Jari e da Reserva Extrativista Rio Cajari, que não apresentam o documento), todas retratam o garimpo como uma forte ameaça. Ademais, em todos os casos a atividade vem acompanhada de ocupações irregulares, caça e pesca ilegais, agricultura de subsistência e demais atividades extrativas – sendo, ainda, um atrativo para a ocupação das áreas por empresas mineradoras. Contudo, destaca-se que tal atividade ocupa uma parcela considerável da população de cada área e, em muitos casos, detém uma importância cultural e histórica, fazendo uso de técnicas tradicionais e tida como parte do patrimônio cultural imaterial da localidade. Segundo relatos apresentados no Plano de Manejo do parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (2009), o garimpo é considerado como provisório ou exercido por aqueles que não tem outra opção, o que faz com que a população considerada mais bem empregada ocupe-se do comércio, podendo manter atividades terceirizadas ligadas a ele. Em muitos casos, o mito da riqueza fácil dessa atividade desperta o interesse de muitos, levando ao deslocamento para a localidade para exercê-la. Tal contexto socioeconômico resulta por agravar e tornar mais complexa a situação das Unidades de Conservação localizadas na Renca, que sofrem com a falta de fiscalização e controle em suas áreas, mesmo em sua maioria apresentando Planos de Manejo e normas gerais específicas para a redução de pressões humanas e ameaças à biodiversidade.

TERRAS INDÍGENAS E SUA APLICAÇÃO NA RESERVA DO COBRE

No que se refere à principal lei brasileira que regula a situação jurídica das comunidades indígenas, o Estatuto do Índio (lei federal n. 6.001/1973) dispõe sobre as relações do Estado e da sociedade brasileira com os povos originários. Tal normativa reforça a visão de incapacidade do indígena e a necessidade de sua tutela pelo Estado, reproduzindo uma perspectiva integracionista ao entender o primeiro como uma “categoria social transitória”, de modo a ser incorporado pela sociedade nacional com base na tutela de direito comum. Embora em seu artigo 1º defenda-se a preservação da cultura das comunidades indígenas, contraditoriamente em seu artigo 2º menciona sua integração progressiva e harmoniosa à comunhão nacional.

Será apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que terá fim o paradigma integracionista (BELFORT, 2005), permitindo uma nova abordagem a partir da perspectiva de interação entre as comunidades indígenas e o Estado brasileiro – mediante a luta histórica desse grupo, assim como do movimento negro, pelo reconhecimento de seus direitos e de sua dignidade. Embora pode-se dizer que, a partir deste marco jurídico, há uma evolução no tratamento jurídico indígena, de modo a reconhecer os direitos originários, assim como de proteção social, cultural e intelectual dos indígenas, é mantida a responsabilidade da União de proteger e fazer respeitar seus direitos. Ademais, o multiculturalismo e o pluralismo jurídico são reconhecidos pela Carta Magna, de modo a garantir o direito à diferença, podendo ser citado o artigo 231:

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, art. 231)

No que se refere à demarcação de terras indígenas, nota-se que o artigo 231 concede sua responsabilidade à União. Assim como o estabelecimento das unidades de conservação, a gestão das terras tradicionais também se dá através de sobreposições: sua demarcação é realizada pela União, enquanto a gestão é responsabilidade do próprio povo – sendo importante destacar que a gestão do território não se confunde com a propriedade da terra.

Nesse sentido, embora a Constituição Federal de 1988 seja considerado um marco no tratamento jurídico da questão indígena no Brasil, sua aplicabilidade se dá de forma parcial, considerando, em muitos casos, a contradição entre os princípios estabelecidos tanto na Carta Magna, como no Estatuto do Índio. Sobretudo, em termos práticos há um conflito histórico latente de ordem política, sociocultural e econômica que tem se acirrado no período atual, já que trata da terra, de sua ocupação e aproveitamento, sendo necessário considerar a centralidade da questão fundiária no processo de consolidação do território brasileiro.

A constituição total da Reserva Nacional do Cobre e Associados conta com uma porcentagem de 11% de terras indígenas sobrepostas em seu território: Rio Paru D'este e Waiãpi (vide tabela 2).

Tabela 2 - Características das Terras Indígenas sobrepostas à Renca

Terra Indígena	Área (km ²)	Área (% da Renca)	Norma de criação
Rio Paru D'este	2.968,50	6,4	Decreto federal s/n de 4 de novembro de 1997
Waiãpi	2.160,80	4,6	Decreto federal s/n de 23 de maio de 1996

Fonte: Elaboração própria com base em WWF (2017) e Imazon (2017)

Com relação à autorização para exploração de recursos minerais, a Constituição Federal, em seu artigo 231, § 3º, prevê que o exercício da pesquisa e lavra minerais em terras indígenas está condicionado à aprovação pelo Congresso Nacional. Entretanto, não foi regulamentada uma lei específica que discipline o aproveitamento desses recursos. Vale lembrar que, atualmente,

encontra-se em tramitação o projeto de lei n. 191/2020, que regulamenta os artigos 231 e 176 e dispõe sobre a exploração econômica em terras indígenas.

A Terra Indígena Rio Paru D'este foi homologada por força de decreto federal no Diário Oficial da União na data de 4 de novembro de 1997, sendo habitada por três populações indígenas: os Aparai; os isolados do alto rio Ipitinga; e os Wayana. Os Aparai e os Wayana são povos de língua karib, que habitam a fronteira entre o Brasil, Suriname e Guiana Francesa. Em terras brasileiras, há pelo menos cem anos exercem relações de convivência e coabitação nas mesmas aldeias, assim como realizam casamentos entre ambas as comunidades. Sob a perspectiva histórica e cultural, as comunidades em questão possuem origens e práticas distintas, embora tenham mantido laços de proximidade e convivência entre si. Do ponto de vista político de liderança e organização, cada aldeia é politicamente autônoma e detém seu líder, que atua sob o perímetro em que reside o grupo local. Entretanto, é relatada a dificuldade de coexistência entre o modelo de liderança conduzido pelas Forças Armadas Brasileiras juntamente à FUNAI desde 1973 à organização tradicional-local dos Aparai e Wayana, havendo insatisfação por parte de determinados grupos que residem na localidade.

No que se refere ao seu sistema produtivo, pratica-se a economia de subsistência, com base na caça, pesca, coleta e cultivo de frutas e tubérculos. Contudo, foram desenvolvidas novas frentes econômicas já no século XVIII, com a migração de ex-escravizados para as florestas ao sul da Guiana Francesa. Neste momento, foi instituída uma cadeia de transações e negociações de bens manufaturados, incluindo os Aparai e Wayana, além dos Wajãpi. No início do século XX, decorre o crescimento da exploração de castanha e balata nas bacias dos rios Jari, Paru de Leste, Maicuru e Curuá, sendo tal processo de expansão econômica responsável pelo estabelecimento de vilarejos e municípios (como Almeirim e Monte Alegre). Com o fim da hegemonia dessas atividades na década de 1950, teve início a ocupação da área por garimpeiros e caçadores de peles de onça (os chamados gateiros), tendo estabelecido estreitas relações com os indígenas, a partir de troca de bens industrializados por alimentos e

serviços indígenas. Soma-se a este contexto o assistencialismo governamental e as missões de fé pelos governos do Brasil e da Guiana Francesa a partir dos anos 1960. Destaca-se, ainda, a implementação de equipamentos de saúde e educação, estando associado à sua atuação o crescimento demográfico dos Aparai e Wayana nas últimas décadas.

Dessa forma, nota-se uma relação histórica entre os grupos indígenas em questão e demais ocupantes do território, sendo importante destacar, no presente artigo, os garimpeiros e mineradores e suas respectivas atividades. Segundo dados do ISA (2020), a principal ameaça enfrentada trata-se da exploração de recursos pelo garimpo, além de existirem 167 processos de mineração na área, voltados para requerimento e autorização de pesquisa e concessão de lavra. Ainda segundo a ONG em questão, desde o ano de 1993 até 2011, nota-se uma queda na população habitante da TI em questão pela metade: contando com 476 habitantes em 1993, no ano de 2011 era habitada por 240 indígenas. Contudo, não foram encontrados dados atualizados sobre sua ocupação no presente momento. Ademais, a área também tem sido afetada pelo desmatamento na região Amazônica e pelos focos de calor.

A Terra Indígena Wajãpi, por sua vez, foi homologada por força de decreto federal no Diário Oficial da União na data de 23 de maio de 1996, sendo habitada por uma única população indígena que dá nome à terra. Os Wajãpi são falantes da língua tupi-guarani e habitam a região nos perímetros dos rios Oiapoque, Jari e Araguari, no Amapá. Sua origem remonta do Baixo Xingu há 100 anos, tendo migrado ao norte para a localidade em que hoje habitam. Tal processo de migração se deu com o abandono de grandes eixos, como o rio Jari, para se instalar nas cabeceiras e nos afluentes dos rios Jari, Amapari e Oiapoque. No ano de 1973, teve início a construção da rodovia Perimetral Norte (BR 210) e sua abertura resultou na invasão das terras indígenas por caçadores de pele, garimpeiros e empresas de mineração, mais atualmente. O processo de ocupação e crescimento dos centros urbanos próximos, além de serrarias, fazendas e garimpos, aprofundou a penetração da TI em questão e resultando no esgotamento de recursos naturais, assim como na migração de inúmeros indígenas para localidades mais afastadas. A partir da década de

1980, os Wajãpi decidiram por realizar atividades de controle territorial, de modo a expulsar os invasores de sua área, além da diversificação do extrativismo. Com relação à atividade produtiva, a agricultura adquire centralidade na vida dessa população, correspondendo a cerca de 50% de sua alimentação, com destaque para a mandioca brava e seus subprodutos (como farinha, beiju e tucupi), além também desempenharem a caça e a coleta.

Nos últimos 25 anos, tem se dado um crescimento populacional constante, tendo havido um aumento da taxa de natalidade nos anos posteriores ao contato dos Wajãpi com a FUNAI. Segundo dados do ISA (2020), em cerca de dez anos (1995 a 2017) sua população mais que dobrou de tamanho: de 517 para 1.200 indígenas. Assim como no caso da TI do rio Paru D’Este, a TI Wajãpi sofre com os riscos associados à atividade garimpeira, além do desmatamento e focos de calor.

A MINERAÇÃO E SEU FUNCIONAMENTO NA RESERVA DO COBRE

Segundo Araujo (2016), a extração de minério no Brasil sempre esteve intimamente ligada à atividade predatória no país. Por meio de continuidades e rupturas, os textos constitucionais brasileiros sempre trouxeram o reconhecimento da atividade minerária para o desenvolvimento nacional. Para além das matérias de defesa e segurança nacional associadas ao desenvolvimento da mineração, já trazidas pelo Regime Militar, a Constituição Federal de 1988 buscou normatizá-la sob a ótica econômica, “(...) como forma de exploração e de aumento do patrimônio nacional” (p. 78). Nesse sentido, é importante destacar que, anteriormente à promulgação da Carta Magna de 1988, o meio ambiente era desconsiderado das normativas referentes à mineração e, embora o documento constitucional vigente trate da dimensão ambiental com maior propriedade e centralidade, não há uma relação direta entre a mineração e a garantia da preservação ambiental.

Sob tal lógica, a Constituição Federal vigente estabelece a convivência “do exercício da atividade econômica e sua consequente utilização dos recursos naturais” (p. 96), mediante a proteção do meio ambiente. A mineração passa a ser tratada, portanto, sob a ordem econômica (art. 170) e ambiental (art. 225), com base no princípio de desenvolvimento sustentável. Conforme elucidado por Paulo de Bessa Antunes e José Afonso da Silva (*apud* ARAUJO, 2016), a atividade produtiva passa a ser condicionada à preservação ambiental, garantindo que, caso necessário, o Poder Público interfira na atividade econômica para que preserve a ecologia. Assim, conclui-se que a Carta Constitucional não impede ou proíbe a exploração econômica, mas, pelo contrário, deve ser exercida, mediante o comprometimento com a defesa do meio ambiente. Faz-se necessária sua interpretação sistêmica, e não isolada, para que nenhum dos dois valores seja desconsiderado.

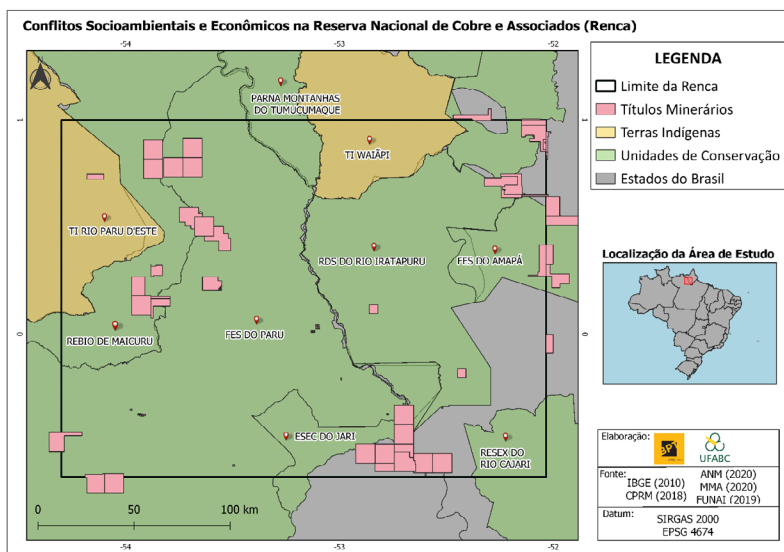
No que se refere à sua aplicação na Reserva Nacional de Cobre e Associados, o decreto federal n. 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, instituiu a Reserva e regulamentou as diretrizes para a solicitação de autorização de pesquisa e concessão de lavra na localidade. Conforme seu art. 2º:

Art. 2º - Os trabalhos de pesquisas destinados à determinação e avaliação das ocorrências de cobre e seus associados na área descrita no artigo 1º caberão, com exclusividade, à Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, que os executará com recursos próprios ou oriundos de convênios firmados com órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta. (BRASIL, 1984, art. 2º)

Nesse sentido e conforme já discutido no presente trabalho, a CPRM é tida como titular responsável, com exclusividade, sobre as ocorrências na região e, portanto, com as pesquisas e lavras na área. Há, ainda, a necessidade de negociação entre a CPRM e as empresas solicitantes para concessão de lavra apenas após o processo de pesquisa na área, previsto na legislação infraconstitucional, havendo determinadas etapas que devem ser seguidas pela parte interessada para viabilização da área.

De forma a se obter um olhar para os conflitos entre a atividade minerária e as áreas protegidas, foram sobrepostas as sete Unidades de Conservação e duas Terras Indígenas presentes na área da Renca com os títulos minerários requeridos entre os anos de 2000 e 2017. Destaca-se que o conjunto dessas informações foi retratado no seguinte mapa denominado “Conflitos Socioeconômicos e Ambientais na Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca)” (figura 3), permitindo uma visão espacial das disputas que permeiam o território da Renca.

Figura 3 - Mapa dos Conflitos Socioambientais e Econômicos na Renca



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2010); CPRM (2018); ANM (2020); MMA (2020); FUNAI (2019)

Atesta-se que, embora haja uma baixa incidência dos requerimentos, estes são feitos dentro do perímetro das Áreas Protegidas. Neste cenário, faz-se necessário retomar que, conforme apresentado anteriormente, apenas a Floresta Estadual do Amapá (FES do Amapá) e a Floresta Estadual do Paru

(FES do Paru) admitem o exercício de pesquisa e lavra minerária em seu plano de manejo, condicionado a zonas específicas delimitadas.

Dessa forma, a ocorrência de títulos minerários requeridos em qualquer outra área (como pode ser observado na figura 3) torna-se proibida e ilegal. No que se refere ao último evento dos processos minerários em análise pela Agência Nacional de Mineração (ANM), vale salientar que a maior parte deles foi indeferida devido à área bloqueada, considerando a proibição do exercício da mineração, enquanto os demais encontram-se em desistência ou em reconsideração e alguns dos processos ocorrem em sigilo de informação minerária.

Pode-se concluir, portanto, que há um congelamento da exploração mineral formal na Renca. Contudo, nos últimos anos, as crescentes tentativas de flexibilização da atividade mineral em todo o território nacional, com destaque para a área da Reserva, fazem com que se volte um olhar atento para as ações futuras na localidade, sobretudo considerando o interesse explícito do atual governo federal pela mineração na região Amazônica. Deve-se considerar, ainda, que as investidas sobre as Áreas Protegidas acionam um alerta com relação à necessidade de fiscalização dos encaminhamentos futuros pela Agência Nacional de Mineração no tocante ao indeferimento dos requerimentos de pesquisa e lavra mineral, assim como de focos ilegais de mineração e garimpo na área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a mineração detém um importante papel para o desenvolvimento do Brasil desde o Período Colonial, tendo sido o segundo ciclo econômico do país neste período. Tendo em vista a relevância do setor econômico, os governos militares regularam a atividade econômica em questão a partir dos anos 1960 de forma centralizada por meio da União Federal visando a proteção da soberania e segurança nacional. Esta estratégia tem como um de

seus principais símbolos a criação da Reserva Nacional de Cobre e Associados pelo decreto federal n. 89.404/1984, o que reforça sua instituição com o objetivo de proteção das reservas minerais brasileiras na localidade. É curioso saber que, inicialmente, a proteção do local em termos econômicas resultou, por via indireta, na proteção ambiental da área.

Soma-se a este cenário a implementação de sete Unidades de Conservação e duas Terras Indígenas durante as décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000, conferindo uma preservação natural ainda mais ampla na área. Houve, portanto, um processo de requalificação de modo a compatibilizar parcelas das Áreas Protegidas em questão inseridas no perímetro da Renca. Observa-se, então, que por via transversa houve um congelamento da mineração formal, resultando na proteção indígena e ambiental. Contudo, historicamente a região tem sido palco de conflitos de ordem política, econômica, social e ambiental, podendo ser citados: a presença de focos de garimpo; o aumento das queimadas e desmatamento em UC e TI; embates com indígenas das comunidades Wajãpi e rio Paru d’Este e demais agentes no território em disputa. Embora desde o início de sua criação a Reserva não apresentasse finalidade ambiental, a ampliação das possibilidades de exploração mineral na localidade configura-se como um polo atrativo de investimentos para uma atividade de expressivo impacto ambiental, bem como para as comunidades indígenas que residem na área.

Ao longo do presente artigo, constatou-se que os vários marcos regulatórios e arranjos institucionais instituídos a partir da Constituição de 1988 são adequados para a proteção integrada do meio ambiente, das comunidades indígenas e da atividade econômica. No entanto, as disputas políticas e econômicas de grupos que apresentam interesses diversificados sobre a Reserva resultam na adoção de expedientes jurídicos que fragilizam a estrutura principiológica presente no art. 170, inciso VI; art. 225, § 1º, inciso III; e art. 231 da Constituição Federal de 1988. Pode-se atestar que, embora existam mecanismos de proteção ambiental e dos povos tradicionais, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e os artigos constitucionais de proteção dos gru-

pos originários, em termos práticos sua aplicação e efetiva proteção ambiental e social têm sido insuficientes. Vale destacar ser inegável a importância da mineração para o desenvolvimento brasileiro, considerando o expressivo potencial mineral do país. Entretanto, tal atividade econômica não tem se dado de forma sustentável, com base em um aproveitamento efetivo e duradouro das reservas minerais, desconsiderando a garantia de condições mínimas de preservação ambiental e social, em especial no território da Renca. Demonstra-se a necessidade de compatibilizar as atividades econômicas exercidas com a preservação ambiental, tal como previsto no documento constitucional de 1988. Questiona-se, sobretudo, se as crescentes tentativas de extinção da reserva minerária e de flexibilização da normativa que regulamenta a mineração não seriam responsáveis por estimular a exploração em Áreas Protegidas, sendo de fundamental importância, ainda, a reflexão acerca de qual modelo de desenvolvimento é almejado pelo país e a quem ele tem servido.

REFERÊNCIAS

- AMAPÁ, Governo do Estado. **Plano de Manejo da Floresta Estadual do Amapá - Resumo Executivo**. Macapá: IEF/SEMA, 2014.
- AMAPÁ, Governo do Estado. **Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Iratapuru (RDSI)**. Macapá: SEMA, 2015.
- ARAUJO, F. M. D. O perfil constitucional e infraconstitucional da mineração como atividade econômica. *In: Licenciamento Ambiental no Direito Minerário*. São Paulo: Editora Verbatim, 2016. p. 57-118.
- BARBOSA, Gabriel Coutinho. **Os Aparai e Wayana e suas redes de intercâmbio**. 2008. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- BELFORT, L. F. I. **A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, em face da convenção sobre diversidade biológica**. 2006. 139 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto lei n. 89.404, de 24 de fevereiro de 1984. **Constitui Reserva Nacional de cobre e seus associados a área que menciona, no Estado do Pará e no Território Federal do Amapá, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1984. Seção 1, p. 2929.

COSTA, B. S; ASSIS, C. C. A Mineração e a Sustentabilidade em Áreas de Unidades de Conservação: o Caso da RENCA na Amazônia. In: COSTA, Beatriz Souza (Org.). **Anais do “V Congresso Internacional de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Pan-Amazônia – Integrar e Proteger” e do “I Congresso da Rede Pan-Amazônia”**. Belo Horizonte: Dom Helder, 2018, p. 51-65.

HASSLER, M. L. A importância das Unidades de Conservação no Brasil. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, 17 (33): 79-89, dez. 2005.

IMAZON. **Nota Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (RENCA) e as Áreas Protegidas**. 2017. Disponível em: <<https://imazon.org.br/publicacoes/nota-reserva-nacional-do-cobre-e-seus-associados-renca-e-as-areas-protegidas/>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

JENKINS, C. N; JOPPA, L. N. Considering protected area category in conservation analyses. **Biological Conservation**, 143:7-8, jan. 2010.

JÚNIOR, G. S. L; RIBEIRO, L. G. G. A natureza jurídica da Reserva Nacional de Cobre e Associados (RENCA). **Dom Total**, 2018. Disponível em: <<http://domtotal.com/noticia/1230091/2018/02/a-natureza-juridica-da-reserva-nacional-de-cobre-e-associados-renca/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LOUREIRO, V.R. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re) construir. **Estud. av.**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 107-121, ago. 2002.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

PARÁ, Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Plano de Manejo da Floresta Estadual do Paru**. Belém: Imazon/SEMA, 2010.

POVOS Indígenas do Brasil. Aparai. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Aparai>>. Acesso em: 31 maio 2020.

POVOS Indígenas do Brasil. Wajãpi. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Waj%C3%A3pi>. Acesso em: 31 maio 2020.

RIBEIRO, B.; VERÍSSIMO, A.; PEREIRA, K. **O avanço do desmatamento sobre as Áreas Protegidas em Rondônia**. O Estado da Amazônia. Belém: Imazon, 2005.

RODRIGUES, M. A. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

TERRAS Indígenas do Brasil. Terra Indígena Waiãpi. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3901#-demografia>>. Acesso em: 31 maio 2020.

TERRAS Indígenas do Brasil. Terra Indígena Rio Paru D’Este. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/es/terras-indigenas/3849>>. Acesso em: 31 maio 2020.

UNIDADES de Conservação do Brasil. Floresta Estadual do Paru. **Instituto Socioambiental**. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4642>>. Acesso em: 12 maio 2020.

WWF BRASIL. **Renca: situação legal dos direitos minerários da Reserva Nacional do Cobre - Relatório Técnico**. 2017. Disponível em: <https://d3neh-c6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/renca_vreduzida.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.