

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

RICARDO MARCELO GOMES DE OLIVEIRA

**A FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS E DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COM
TENDÊNCIA APREDOMINAR O INTERESSE PRIVADO SOBRE O PÚBLICO
PARA A EXPLORAÇÃO DE GARIMPOS DOMÉSTICOS NA AMAZÔNIA E A
COLISÃO COM OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

Manaus - AM
2022

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

RICARDO MARCELO GOMES DE OLIVEIRA

**A FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS E DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COM
TENDÊNCIA APREDOMINAR O INTERESSE PRIVADO SOBRE O PÚBLICO
PARA A EXPLORAÇÃO DE GARIMPOS DOMÉSTICOS NA AMAZÔNIA E A
COLISÃO COM OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental, na área de concentração Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Manaus - AM
2022

TERMO DE APROVAÇÃO

RICARDO MARCELO GOMES DE OLIVEIRA

A FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS E DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COM TENDÊNCIA APREDOMINAR O INTERESSE PRIVADO SOBRE O PÚBLICO PARA A EXPLORAÇÃO DE GARIMPOS DOMÉSTICOS NA AMAZÔNIA E A COLISÃO COM OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Orientadora

Profa. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Membro

Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce de Leão Braga

Membro

Profa. Dra. Luziane Figueiredo Simão Leal

AGRADECIMENTOS

Depois de escrever uma dissertação de mestrado, posso afirmar que é um caminho solitário, com muitos desafios e percalços, porém reúne contribuições de pessoas indispensáveis para se alcançar o resultado esperado.

Trilhar nesse caminho só foi possível pela dedicação de minha orientadora, Professora Doutora Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, a quem dedico especialmente este projeto de vida, cujo empenho e cuja visão crítica oportunas enriqueceram brilhantemente esse resultado. Muito obrigado por me corrigir quando necessário sem nunca me desmotivar.

Dedico também ao meu querido Professor Doutor Mauro Augusto Ponce de Leão Braga, que me fez acreditar que um projeto como este faz de nós pais, tendo como alimento diário para esta criação a paixão. Muito obrigado Professor!

À minha família, Josi, Caio e José e aos amigos pelo apoio incondicional que me deram.

À todos os professores do PPGDA-UEA pelos ensinamentos e dedicação.

Ao Professor Doutor Erivaldo Cavalcanti, nosso brilhante coordenador e, em especial, à D. Rai, com seu empenho incansável.

Por fim, o meu profundo agradecimento à Deus, que me manteve firme nesse propósito.

RESUMO

Este trabalho busca explicar o movimento de *flexibilização* do panorama legal e de atos administrativos normativos e seus efeitos permissivos para fomentar os garimpos ilegais enquanto práticas domésticas de sobrevivência, com isso vislumbra-se de que forma o *interesse privado está sobre o público* e desta feita, o consequente *deslocamento dos povos tradicionais*. Consideramos a análise e os estudos sobre as práticas garimpeiras ilegais ocorridas na região da Amazônia. Desde 2018, os pedidos de exploração, por parte de empresas, têm aumentado drasticamente. Esse panorama criado pelo garimpo ilegal na Amazônia, os impactos negativos às pessoas e ao meio ambiente e as soluções para mitigá-los são temas constantemente debatidos, havendo um embate para as normativas do direito ambiental com o que chamamos de direito particular. Por isso, questionamos: é possível e viável essa legalização flexibilizada do garimpo doméstico face às que preceitua as normas ambientais e os direitos dos povos tradicionais?

Palavras-chave: Meio ambiente amazônico. Garimpo ilegal. Deslocamentos Povos tradicionais. Flexibilização (infra)legal.

RESUMEN

Este trabajo busca explicar el movimiento de flexibilización del panorama jurídico y los actos administrativos normativos y sus efectos permisivos para promover la minería ilegal como prácticas de sobrevivencia doméstica, con esto se puede apreciar como el interés privado se antepone al público y esta vez, el el consiguiente desplazamiento de los pueblos tradicionales. Consideramos los análisis y estudios sobre las prácticas de minería ilegal en la región amazónica. Desde 2018, las solicitudes de exploración de las empresas han aumentado drásticamente. Este panorama creado por la minería ilegal en la Amazonía, los impactos negativos sobre las personas y el medio ambiente y las soluciones para mitigarlos son temas que se debaten constantemente, con un choque entre las normas del derecho ambiental y lo que llamamos derecho privado. Por lo tanto, nos preguntamos: ¿es posible y viable esta legalización flexible de la minería nacional frente a las normas ambientales y los derechos de los pueblos tradicionales?

Palabras clave: Medio ambiente amazónico. Minería ilegal. Desplazamientos Pueblos tradicionales. Flexibilidad (infra)jurídica.

Só quando a última árvore for derrubada, o último peixe for morto e o último rio for poluído é que o homem perceberá que não pode comer dinheiro.

- Provérbio Indígena

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 O GARIMPO NO BRASIL.....	12
1.1 O que diz a lei.....	16
1.1.1 Aspectos gerais do Código de Mineração e os principais regimes de prospecção e exploração de recursos minerais.....	19
1.1.2 Os principais regimes de prospecção e exploração de recursos minerais.....	21
1.2 A expansão do Garimpo ao longo das décadas	23
1.3 A prática do Garimpo ilegal	27
1.3.1 Regiões garimpeiras	29
1.3.2 A Amazônia legal	31
2 FLEXIBILIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS	35
2.1 Atos administrativos na prática do garimpo ilegal.....	36
2.2 O conflito entre interesse público <i>versus</i> privado.....	44
2.3 A Constituição Federal e os Decretos nº 10.965/2022 e nº 10.966/2022....	51
2.4 O garimpo na Amazônia: o Brasil de hoje.....	59
2.4.1 Projeto de Lei 191/2020.....	68
3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CORRELATOS.....	73
3.1 Princípios da prevenção e da precaução.....	74
3.2 Princípio da dignidade da pessoa humana.....	79
3.3 Princípio do poluidor pagador.....	83
4 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	90
4.1 Degradação ambiental	93
4.2 Deslocamento de povos originários: a comunidade Yanomami.....	96
4.4 Garimpo Doméstico é possível?.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

A mineração ilegal está causando efeitos devastadores na Amazônia devido à presença de dragas, barcos e outros equipamentos usados para extração de ouro que destroem as florestas, bem como o uso indiscriminado de mercúrio que causa danos à saúde das populações locais - principalmente indígenas - e afeta rios e peixes. As Áreas Naturais Protegidas (ANP) não estão isentas de atividades ilegais, pois das 649 ANP identificadas, 55 possuem pontos de mineração ilegal ou jangadas ativas em seus limites e 41 sofrem danos indiretos, seja em áreas de amortecimento ou em suas fronteiras.

No entanto, discussões acerca da mineração como forma de sobrevivência vêm ganhando espaço nos últimos tempos. O Brasil tem a segunda pior distribuição de renda do mundo, superada apenas por Serra Leoa, e a renda anual do 1% mais rico de sua população é igual ao valor recebido pelos 50% mais pobres. Quase um terço da população brasileira - 53,9 milhões de pessoas - é pobre e vive em domicílios com renda per capita inferior a meio salário-mínimo, disse o estudo, do Instituto oficial de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O instituto, vinculado ao Ministério do Planejamento, acrescentou que, para reduzir essa desigualdade, é preciso alcançar um nível de crescimento econômico e um modelo de desenvolvimento que permita a inserção da população no mercado de trabalho, além de ampliar as ações sociais.

A discussão sobre desigualdade econômica entra em voga nesta pesquisa estritamente para compreendermos a atividade garimpeira como um recurso de sobrevivência, ainda que para os ambientalistas seja algo perigoso. É fato que o garimpo ilegal seja proibido justamente por não ser conduzido dentro das leis que funcionam em nosso país, contudo, o afrouxamento dessas normas e atos administrativos de garimpos pode ser uma das possíveis soluções para a garantia de oportunidades para os sujeitos comuns envolvidos com essa atividade, mas com certeza um contrassenso aos princípios defendidos pelo direito ambiental. No que diz respeito à proteção ambiental atravessada à prática de garimpo ilegal, está prevista no bojo do artigo 55 da Lei n. 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) a prática criminosa: "Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a

competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida".

Além disso, é preciso se atentar para os deslocamentos dos povos tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas, etc.) em função do garimpo ilegal, acarretando uma série de conflitos sociais. Scotto (2011, p. 85), discute as definições dos termos conflitos e conflitos socioambientais na atividade de mineração. Ele menciona que uma leitura da "maldição dos recursos" entenderia o conflito, basicamente, em termos de disputas por aluguéis. Essas disputas são, afinal, negociáveis e trazem um conjunto de consequências institucionais que giram em torno de questões de transparência, redistribuição e compensação. Ao contrário, uma leitura de uma tese do "pós-desenvolvimento" como a de Escobar (2005, p. 41) entenderia o conflito como uma manifestação de contradições entre diferentes formas de entender o desenvolvimento, a democracia e a sociedade desejada. Essas disputas são muito menos negociáveis e trazem diferentes repercussões institucionais que giram em torno de coisas como zoneamento econômico ecológico, autonomias, direitos humanos e até mesmo os direitos da própria natureza.

Nesse sentido, segundo Scotto (2011, p. 44), para definir um conflito socioambiental é necessário compreender os diferentes tipos de "ambientalismos" que partem das diferentes formas de entender a relação entre meio ambiente, sociedade e mercado; portanto, implicam diferentes projetos políticos e diferentes imaginações sobre o mundo que querem construir - levantaremos essa discussão na próxima sessão. De todo modo, estudar o garimpo ilegal nos faz esbarrar em sujeitos que pertencem a essas terras economicamente disputadas.

Por isso, este projeto de dissertação busca explicar o movimento de *flexibilização* do panorama legal e de atos administrativos normativos e seus efeitos permissivos para fomentar os garimpos ilegais enquanto práticas domésticas de sobrevivência, se vislumbra de que forma o *interesse privado está sobre o público* e com isso, o conseqüente *deslocamento dos povos tradicionais*. Nesta pesquisa, a natureza exploratória se evidencia por meio da fase de levantamento bibliográfico com base em dados secundários para aprofundamento dos conceitos e legislações existentes.

A revisão bibliográfica, ou revisão da literatura, é a análise crítica, metódica e ampla das publicações correntes em uma determinada área do conhecimento. A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências

teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001, p. 89). Pode-se somar a este acervo as consultas a bases de dados, periódicos e artigos indexados com o objetivo de enriquecer a pesquisa. Este tipo de pesquisa tem como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (MARCONI e LAKATOS, 2007, p. 30).

Na elaboração desta pesquisa foi realizada uma revisão narrativa da literatura específica sobre o tema proposto para que se possa articular com as especificidades do *corpus*. Entre doutrina, artigos, teses e dissertações que compõem o levantamento bibliográfico, foram incluídas apenas as publicações que responderam à questão do estudo e todos os tipos de delineamentos metodológicos foram aceitos, ainda que não convergissem com as análises aqui propostas. Ademais, fizemos uma análise comparativa de documentos informativos sobre os garimpos ilegais registrados com a efetivação de mudanças nas regulamentações sobre exploração de minerais, sobretudo na região na Amazônia.

1 O GARIMPO NO BRASIL

As atividades de mineração vão desde a exploração de petróleo e gás natural até a extração de água e pedras preciosas, independentemente de quais sejam, as substâncias minerais encontradas são amplamente utilizadas em diversos produtos utilizados no dia a dia (SCOTTO, 2011, p. 87). Nessa perspectiva, a atividade de mineração deve apresentar uma imagem muito positiva. No entanto, a imagem das atividades de mineração, em particular das empresas que se dedicam à mineração, está se tornando cada vez mais negativa. Se observarmos os períodos de extração/exploração do ouro no Brasil – Minas Gerais, a pergunta seria: a exploração do ouro durante séculos trouxe benefícios e desenvolvimento?

A ascensão dessa imagem negativa, mesmo mundial, é baseada em resultados que geralmente não são enfatizados ou divulgados. Corriqueiro é a vertiginosa revelação de resultados positivos, restritos a grandes lucros, que se tornam propriedade privada de meia dúzia de proprietários, muitas vezes residentes em outro território que não o país de extração dos minerais. Na prática, parece que, por um lado, as mineradoras estão acumulando cada vez mais montanhas de dólares em lucros, enquanto, por outro, também acumulam cada vez mais tragédias humanas e ambientais, além de cidades lotadas de condições precárias nos serviços de infraestrutura, saneamento básico precário, contaminação da água, empobrecimento da população e, em alguns casos, até trabalho infantil.

A atividade mineradora tem sido benéfica? Se sim, quem se beneficia? No resultado final, a sociedade recebe benefícios ou custos? Da mesma forma, o estado tem benefícios ou custos da mineração? Um aspecto a ser considerado é o nível de desenvolvimento local gerado pelas mineradoras, principalmente por meio de emprego e renda. Olhando para exemplos históricos de mineração de ouro em Minas Gerais, parece que a resposta é relativamente fácil de encontrar, praticamente visível a olho nu.

Existem sociedades localmente empobrecidas, enormes buracos, danos ambientais e estados igualmente empobrecidos e endividados (SCOTTO, 2011, p. 55). Outro aspecto importante, provavelmente o principal parâmetro para responder a essas perguntas, está no pagamento dos tributos, pois é por meio dos tributos que

o Estado prestará serviços de infraestrutura e investirá na geração de bem-estar para a comunidade local e no desenvolvimento do país. Ou seja, a principal questão é: as mineradoras pagam tributos? Quando eles pagam, quanto eles pagam?

No Brasil, os tributos incidentes sobre produtos minerais são basicamente o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Previdência Social (COFINS), o Programa de Integração Social, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte/Comunicação (ICMS). O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) não se aplica aos produtos minerários, por ser considerado uma atividade extrativista. Como a maior parte da extração mineral é exportada, vamos nos concentrar nas taxas de exportação de produtos minerais.

Os impostos PIS/PASEP, COFINS, ICMS, IPI e, adicionalmente, o Imposto de Exportação (IE) são isentos ou possuem alíquota zero nas exportações. Ou seja, as mineradoras não pagam nada de IE, ICMS, PIS/PASEP e COFINS sobre o que exportam. Existem o IRPJ e a CSLL, que são impostos sobre o lucro das mineradoras. Uma das práticas cada vez mais comuns, não só das grandes mineradoras, é abrir filiais em outros países, principalmente nos chamados "paraísos fiscais". Assim, a exportação passa por etapas intermediárias de circulação (transferência, geralmente apenas "no papel") entre estabelecimentos de uma mesma empresa (mineração), localizados em diferentes países (SCOTTO, 2011, p. 75).

De fato, eles desempenham um papel fundamental na estrutura que permite que grandes corporações exijam o pagamento de impostos nos países em que operam. Por exemplo, uma mineradora brasileira abre uma filial na Suíça e "transfere" o minério para a filial suíça. É óbvio que, na prática, esse minério não é transportado para as serras suíças, e de lá, para ser vendido e transportado novamente montanha abaixo para ser entregue ao comprador final, que pode ser, por exemplo, um comprador na China. Na prática, no Brasil o ferro já foi carregado em um navio com destino à China, mas a Nota Fiscal faz uma transferência para a subsidiária na Suíça, e no caminho, a Nota Fiscal "aparece" da filial suíça para o comprador na China.

O efeito dessa transferência "papel" do mineral para a subsidiária suíça é que a empresa escolhe o valor a inserir nesta Nota Fiscal (já que não é uma operação

de compra/venda), sem precisar declarar no Brasil o valor da venda para a China, pois este valor somente será indicado na Nota Fiscal emitida pela subsidiária suíça ao comprador na China. Embora o minério seja embarcado do Brasil para a China, a venda ocorre da Suíça para a China, pois "no papel" o minério saiu do Brasil para a Suíça por transferência entre estabelecimentos da mesma mineradora. Esse preço de transferência escolhido pela mineradora (geralmente inferior ao preço de venda – subfaturamento) é o que determina o lucro que a empresa obterá no Brasil, influenciando diretamente os dois tributos que restam para tributação, reduzindo ou extinguindo o IRPJ e a CSLL (impostos) e CFEM (royalties).

O resultado final (tributação sobre a transferência e não sobre a venda) é geralmente baixo ou nulo no país produtor do mineral. Agora que vimos a circulação física (navio: Brasil-China) e a circulação "em papel" (Fatura: Brasil-Suíça-China) do mineral, podemos comentar sobre a circulação do dinheiro referido no pagamento do minério exportado. O pagamento/dinheiro vai no sentido inverso (volta), mas seguindo o caminho "no papel" que ocorreu na circulação do minério. Isso significa que o pagamento feito pelo comprador na China é destinado à Suíça, e não ao Brasil, país exportador. A subsidiária (da mineradora brasileira) na Suíça recebe o preço de venda e envia ao Brasil apenas o valor correspondente ao "preço de transferência" declarado pela mineradora brasileira no momento da exportação do mineral.

A diferença entre o valor pago pelo comprador chinês e o valor da transferência escolhida pela mineradora brasileira permanece, portanto, na Suíça. Até certo ponto, pode-se dizer que é uma forma "legal" de "roubar" a riqueza brasileira gerada pela extração de minerais. Esse valor da diferença entre o preço de venda e o preço de transferência (fictício – "no papel") deixa de ser tributado no Brasil e pode resultar em uma redução drástica ou mesmo redução a zero do pagamento de IRPJ e CSLL. Exemplos dessa prática desastrosa das mineradoras podem ser encontrados neste estudo que se refere à extração de minerais no Brasil: "Extração de Recursos no Brasil: Faturamento Impróprio no setor de mineração"¹.

Este estudo demonstra como as mineradoras brasileiras, usando o método ardid de "transferências artificiais" de ferro, por exemplo, para uma subsidiária na Suíça, deixaram de pagar, entre 2009 e 2015, cerca de 12,5 bilhões de reais a título

¹ Disponível em: <<http://emdefesadosterritorios.org/extracao-de-recursos-no-brasil/>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

de IRPJ e CSLL, aproximadamente 48 bilhões de reais. Tendo em vista que o Bolsa Família, o principal programa de assistência social do Brasil na época, representou cerca de R\$ 25 bilhões por ano, pode-se estimar que as poucas empresas exportadoras de minérios brasileiras sozinhas “embolsaram” praticamente duas Bolsas Família nesse período, por meio de práticas como “subsidiária suíça”.

Ainda em diálogo com a pesquisa mencionada anteriormente, apenas a Vale, maior mineradora do Brasil, que utilizou essa manobra comercial, não pagou pelo menos R\$ 23 bilhões em impostos sobre as exportações de minério de ferro entre 2009 e 2015 – um Bolsa Família/país em comparação, o lucro da Vale em 2017 foi de R\$ 17,6 bilhões, e nos 21 anos de privatização, os acionistas receberam a enorme quantia de 320 bilhões (um Bolsa Família/país para a Vale a cada ano) (SIQUEIRA, 2019, p. 97).

Quando a empresa extrai no Pará (estado subnacional brasileiro), ainda há uma redução de 75% no IRPJ². As mineradoras também se beneficiam de Isenções Fiscais que não são específicas do setor, como direito à retenção de créditos (acréscimos) de ICMS relativos à exportação (que é isento de ICMS), distribuição de lucros e dividendos aos proprietários/sócios sem IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), mesmo quando enviados ao exterior, e deduzir juros sobre o capital próprio do IRPJ. Como o capital líquido das mineradoras é alto, o valor dos juros sobre o capital é muito significativo. Por exemplo, o minério de ferro extraído de Carajás, no Pará, com faturamento de aproximadamente 20 (vinte) bilhões de reais em 2011, pagou apenas 30 (trinta) milhões de reais ao Estado, uma taxa de 0,15% (SIQUEIRA, 2019, p. 103).

Sem querer alongar a descrição, vale mencionar finalmente a Contribuição Financeira para a Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) e os royalties, que visam estabelecer uma contrapartida à exploração de produtos esgotáveis. Para o minério de ferro, por exemplo, realizando uma comparação com países estrangeiros, a Austrália cobra entre 5% e 7,5% do valor da mina, a China cobra 2% do valor da venda, a Indonésia cobra 3% do valor da venda e o Brasil cobra 2% do valor de vendas líquidas³. Utilizando a estratégia de abrir uma filial na Suíça (ou

² Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/33203/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

³ Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/incentivos-fiscais/reducao-de-75-do-irpj-para-novos-empreendimentos>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

outro paraíso fiscal) para reduzir o valor da receita (manipulação de preços), a mineradora brasileira também reduz drasticamente o valor da CFEM a ser pago⁴.

Soma-se a isso que, além da redução do valor do faturamento com a transferência fictícia para a Suíça, redução ou cancelamento do IRPJ, CSLL e CFEM, os valores remanescentes eventualmente devidos muitas vezes não são pagos⁵. Aqui, cabe ainda um breve comentário sobre a história da empresa Vale, a maior mineradora brasileira.

Em 1942, Getúlio Vargas assumiu as reservas de ferro da Itabira Iron Ore Company e criou a Vale do Rio Doce, que se tornou uma das maiores empresas do país com uma malha ferroviária de cerca de 2.000 quilômetros (SCOTTO, 2011, p. 59). A empresa tornou-se objeto de desejo de grandes grupos econômicos nacionais e internacionais. No governo de Fernando Henrique Cardoso, em maio de 1997, ela foi privatizada/vendida pelo preço de 3.300 milhões, valor considerado escandalosamente baixo (além do fato de o BNDES ter financiado/pago grande parte), pois a valorização das reservas minerais poderia elevar o valor para aproximadamente 200 bilhões na época (SCOTTO, 2011, p. 62).

Um dos motivos da privatização foi o cancelamento da dívida externa, mas o dinheiro foi usado para despesas correntes e demandas parlamentares (ADÃO, 2006, p. 82). Nos 21 anos de privatização, os proprietários/acionistas, que a compraram por 3,3 bilhões com recursos do BNDES, receberam nada menos que R\$ 320 bilhões em lucros e dividendos (ADÃO, 2006, p. 88). Comparando o setor de extração mineral com o setor de petróleo e gás, nota-se uma diferença notável em termos de pagamento de impostos. Em 2008, a Petrobras registrou lucro líquido de US\$ 18,9 bilhões e a Vale de US\$ 13,2 bilhões. No mesmo período, a Petrobras gerou receita de impostos indiretos, mais royalties, de R\$ 80 bilhões, enquanto a Vale, nos mesmos termos, gerou valores inferiores a R\$ 1 bilhão (80 vezes menos, embora os lucros tenham sido apenas 0,3 vezes menor) (ADÃO, 2006, p. 94).

Olhando para a experiência de séculos de extração de ouro nas "Minas Gerais" do Brasil (SCOTTO, 2011, p. 79), pode-se concluir que, se o país adota hoje a mesma política pública de exploração mineira adotada em séculos anteriores, a atual extração das enormes jazidas de ferro, nióbio e até petróleo trará para a sociedade brasileira os mesmos resultados obtidos com a exploração do ouro nos

⁴ Disponível em: <<https://afisvec.org.br/afnoticias/?p=8935>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁵ Lei n. 9.985, de 18 de Julho de 2000.

séculos anteriores: buracos, contaminação, dívida pública, pobreza, alta concentração de renda e riqueza, milhões de pobres e muito poucos ultra-ricos (especialmente no exterior).

No bojo dos cenários descritos, acreditamos ser viável, neste primeiro capítulo de discussões, explorar questões relacionadas à prática do garimpo no Brasil, uma vez que os apontamentos que aqui mencionamos indicam alguns dos articuladores que continuam impulsionando tais condutas durante tanto tempo. No subcapítulo “1.1 O que diz a lei”, traremos com detalhe as especificidades legislativas e administrativas acerca da prática garimpeira. No item “1.2 A expansão do Garimpo ao longo das décadas” terá um cunho mais histórico, no intuito de que se delineie nas malhas da nossa historicidade como os processos de mineração se deram ao longo das décadas. Por fim, em “1.3 A prática do Garimpo Ilegal”, destacaremos a “obscuridade” que faz parte de nosso passado-presente nos processos garimpeiros do Brasil, bem como indicaremos, em “1.3.1 Regiões garimpeiras”, alguns espaços que vêm, principalmente no período 2021-2022, sofrendo com as consequências do Garimpo Ilegal.

1.1 O que diz a lei

Na década de 1980, com o fim do regime militar e a transição para a democracia, o Brasil passou por importantes transformações políticas. Em 1986, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, que deveria elaborar uma nova Carta Constitucional. Entre os objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período 1986-89, destacou-se o desenvolvimento da mineração, como importante fonte de emprego, juntamente com a expansão e diversificação da produção mineira, visando aumentar a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) e nas exportações do país. Questões como meio ambiente, comunidades indígenas e pequenas empresas tiveram destaque na agenda de mineração do governo. No entanto, a execução desse plano foi adiada pelos debates da Assembleia Constituinte.

Uma das questões marcantes da CRFB/88, tanto pelo impacto no setor de mineração quanto pelos antagonismos gerados, foi o estabelecimento de tratamento preferencial para as empresas nacionais, ao mesmo tempo em que impôs limitações à atuação do capital estrangeiro na mineração. Esse dispositivo constitucional foi

modificado na emenda constitucional nº 6, em 1995, e, desde então, empresas nacionais e estrangeiras têm recebido o mesmo tratamento. Outra mudança importante foi a substituição do Imposto Único sobre Minerais (IUM), o principal imposto minerário até então, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), aplicado a todas as atividades econômicas.

Apesar de ter assimilado a mudança do IUM para o ICMS, o setor de mineração ainda aguarda, junto com outros setores da economia, uma reforma do sistema tributário brasileiro. A CRFB/88 foi pioneira na incorporação de temas como meio ambiente, garimpo e direitos indígenas. O capítulo VI, dedicado ao meio ambiente, no artigo 225 estabelece:

Toda pessoa tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Pela primeira vez, o garimpo foi reconhecido como uma forma de mineração. Em relação à questão indígena, entre os dispositivos mais relevantes, a CRFB/88 estabeleceu que as terras indígenas são de propriedade da União, apesar de reconhecer o direito originário dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A CRFB/88 também estipulou que o uso de recursos hídricos e minerais em terras indígenas depende de autorização do Congresso Nacional e só pode ser permitido, ouvindo as comunidades afetadas, desde que assegurada sua participação nos resultados do uso.

O Plano Plurianual elaborado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em 1994, orientou algumas mudanças importantes ocorridas no setor na década de 1990, como, segundo Scotto (2011, p. 52): o fim das restrições ao capital estrangeiro; a conversão do DNPM em autarquia, a informatização dos sistemas cadastrais e de controle das concessões minerárias sob sua responsabilidade; a transformação da Empresa de Investigação de Recursos Minerais (CPRM) em empresa pública para fins de serviços geológicos e a garantia de recursos para a retomada das investigações geológicas básicas; o início, ano de 1996, da revisão do código de mineração e discussões em torno do fechamento de minas; isenção de ICMS para exportação de minérios; e a criação de um fundo setorial para mineração, dentre outros (SCOTTO, 2011, p. 52-53).

Além do que foi destinado à indústria e ao comércio exterior em geral, estavam previstos investimentos e despesas da ordem de US\$ 6.900 milhões para mineração no período 1996-1999, financiados com recursos fiscais, receitas de empresas estatais e contrapartidas da iniciativa privada setor. O apoio ao setor produtivo inclui financiamento às micro e pequenas empresas, incentivo às pequenas mineradoras, à implantação de inovações tecnológicas e assistência à colocação de produtos no mercado internacional. Neste quadro, prevê-se o Desenvolvimento da Produção Mineira através de: “investigações geológicas básicas; fiscalização e controle da produção mineira; avaliação dos distritos mineiros; disseminação de tecnologias de mineração em áreas de garimpo; e controle da produção irregular de minerais” (Avança Brasil, 2001, s/p).

A execução do Programa de Desenvolvimento da Produção Mineira depende do Ministério de Minas e Energia, por meio da Secretaria de Minas e Metalurgia, cujos recursos giram em torno de US\$ 40 milhões. Os principais resultados verificados em 2000 foram:

- Aumento de 5% na produção de mineração com valor aproximado de US\$ 9.000 milhões em 2000;
- Aumento de 15% nos investimentos no setor, da ordem de US\$ 100 milhões em 2000;
- Mais de 40.000 áreas para trabalhos de prospecção (cerca de 60 milhões de hectares) autorizadas pelo governo;
- Início das investigações aerogeofísicas na Reserva Nacional do Cobre (nos estados do Pará e Amapá) e na Amazônia Legal;
- Concedeu mais de 21,5 mil autorizações de prospecção em 2000 contra 12 mil em 1999⁶.

O principal marco legal para o setor de mineração brasileiro é o Código de Mineração, promulgado pelo Decreto-Lei n. 227/1967, atualizado pela Lei n. 9.314/1996. Seus capítulos tratam dos regimes de exploração dos recursos minerais, os conceitos de pesquisa e lavoura, direitos do mineiro e do proprietário da terra, servidões, direito de prioridade, conceito de área livre, disponibilidade de áreas, autorização legal para exploração mineira, grupos e consórcios mineiros, reconhecimento geológico, cessação de títulos mineiros, sanções e anulações, entre outros temas. Apresentamos a seguir os aspectos gerais do Código de

⁶ Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Mineração e os principais regimes de prospecção e exploração de recursos minerais previstos no Código.

1.1.1 Aspectos gerais do Código de Mineração

Em primeiro lugar, os aspectos gerais do Código de Mineração. Os bens minerais são de propriedade da União e, de acordo com o Código de Mineração, a administração dos recursos minerais é de responsabilidade da União. Dessa forma, fica estabelecido o Sistema de Domínios para a administração de minas no Brasil. O Código contempla cinco regimes de exploração mineira, definidos de acordo com a importância econômica, o tipo de jazida e a autoridade que concede o direito, a saber: investigação, lavoura, licença, lavoura garimpeira e monopólio. Os primeiros quatro regimes serão discutidos abaixo. Os depósitos sujeitos ao monopólio estatal, minerais ou fósseis de valor arqueológico, destinados a museus, ensino e outros fins científicos, águas minerais em processo de cultivo e depósitos de águas subterrâneas, têm regulamentação específica.

Segundo, os principais regimes de prospecção e exploração de recursos minerais:

(i) o Regime de Autorização de Pesquisa. Aplicável à fase exploratória do empreendimento mineiro, incluindo a prospecção e pesquisa propriamente dita. Este regime precede a licença de lavoura e aplica-se a todos os minerais, exceto os reservados à lavoura da garimpeira. A autorização para pesquisa é concedida, por portaria do Diretor Geral do DNPM, a brasileiros, pessoas físicas, firmas individuais ou empresas autorizadas, de acordo com os requisitos legais.

(ii) Regime de concessão de lavoura. Com exceção das reservadas à lavoura garimpeira, pode ser utilizada para os demais minerais e, desde 1995, para os de uso imediato na construção. A fase de lavoura mineira compreende o conjunto de operações coordenadas, destinadas à utilização industrial da jazida, desde a extração dos minerais úteis que contém, até ao seu processamento. Não há restrições quanto ao número de concessões agrícolas outorgadas a uma mesma empresa, nem prazo para expiração das concessões. A concessionária também deve atender aos critérios e condições legais.

(iii) Regime de licenciamento. Este foi criado pela Lei n. 6.567/1978, trata especialmente da exploração de minerais para uso imediato na construção civil. É

um regime simplificado, apenas para o proprietário do terreno ou por quem ele autorizar, que exige autorização e título expedido pela prefeitura municipal, registro de licença no DNPM e licença ambiental, concedida pelo órgão ambiental estadual. A área máxima autorizada por este regime é de 50 hectares.

(iv) Regime de licença de lavoura da garimpeira. Aplica-se às jazidas eluviais, aluviais e coluviais dos seguintes minerais considerados típicos do garimpo: ouro, diamante, cassiterita, columbita, tantalita e wolframita e ocorrências qualificadas, pelo órgão regulador federal, de scheelita, outras gemas, rutilo, quartzo, berilo, muscovita, espodita, lepidolita, feldspato, mica e outros. Esse regime é novo, fruto de mudanças introduzidas na CRFB/88, regulamentada pela Lei n. 7.805/1989. A extração de minerais sem o título competente é crime, de acordo com a Lei n.7.805/1989, sujeito a pena de prisão de três meses a três anos, multa e requisição do produto mineral, máquinas, veículos e equipamentos utilizados.

A Lei n. 13.575, de 28 de dezembro de 2017, consolidou a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) e reformulação da CPRM para convertê-la em serviço geológico nacional. A ANM é uma agência reguladora cujas principais funções são: regular a atividade, atribuir os títulos e fiscalizar. O controle é direto ou indireto, por empresa de auditoria ou auditor independente. Relativamente ao Estatuto, esta consolidação retirou do seu âmbito alguns minerais, nomeadamente: jazidas de monopólio estatal, minerais e fósseis de interesse arqueológico, águas minerais, recursos hídricos não incluídos no regime específico das águas minerais, bem como atividades mineiras em áreas sensíveis do ponto de vista sociocultural, ambiental e político, como as terras indígenas e a faixa de fronteira.

1.1.2 Os principais regimes de prospecção e exploração de recursos minerais

De modo geral, a legislação ambiental brasileira acompanhou a evolução internacional com um atraso de quase dez anos. Sua evolução pode ser dividida em quatro fases. A primeira, datada do início do século XX, engloba legislação esparsa e pontual, relacionada a conflitos de vizinhança ou regulamentações sanitárias do século anterior. Essas leis visavam, sobretudo, proteger os recursos naturais renováveis (água, solo, fauna e flora), regulamentando as atividades relacionadas aos recursos naturais, como caça, pesca, extração de madeira e celulose, e até a

qualidade do ar, mas restritas ao local de trabalho (SILVA, 1995 e BARRETO, 1998, p. 105).

A segunda fase teve início no final da década de 1960, a partir da conscientização global sobre a degradação ambiental e sua importância para a sobrevivência humana, com políticas voltadas à prevenção e controle dos impactos ambientais e à recuperação da qualidade do meio ambiente. O impulso dado à industrialização na década de 1960 determinou a sanção na década de 1970 de diversas leis relacionadas à poluição industrial (SILVA, 1995 e BARRETO, 1998, p. 110).

Na terceira fase, iniciada na década de 1980, a ineficácia da abordagem setorial e fragmentada de defesa do meio ambiente deu lugar a uma visão abrangente e holística, que se refletiu na edição da Lei n. 6.938, de 31 agosto de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, criando o sistema ambiental brasileiro. Essa lei estabeleceu a licença para atividades potencialmente poluidoras ou relacionadas aos recursos naturais e a avaliação de impacto ambiental como instrumentos da política ambiental nacional, que veremos em detalhes mais adiante. Nesse mesmo quadro, a CRFB/88 incluiu um capítulo dedicado ao meio ambiente e diversos artigos sobre os deveres da sociedade e do Estado com o meio ambiente, que foi elevado à condição de "bem jurídico constitucionalmente protegido" (ANTUNES, 1998, p. 32).

A nova CRFB/88 estabeleceu os seguintes princípios relacionados ao meio ambiente: supremacia do interesse público sobre o privado; interesse público intransferível na proteção ambiental; intervenção obrigatória do Estado; participação popular; garantia de desenvolvimento econômico; função social e ecológica da propriedade; avaliação prévia dos impactos ambientais; prevenção de danos e proteção contra a degradação ambiental; cautela diante das incertezas técnico-científicas; responsabilidade por condutas e atividades prejudiciais; respeito pela identidade, cultura e interesses das comunidades minoritárias; cooperação internacional (ANTUNES, 1998, p. 50).

A quarta fase, segundo Antunes (1998, p. 70), na década de 1990, deu início a uma revisão visando à implementação do conceito de desenvolvimento sustentável, não apenas nas políticas regulatórias, mas também nas políticas públicas e privadas. Em matéria regulatória, estão sendo feitos esforços para preencher algumas lacunas, consolidar e eliminar duplicidades na legislação. A

revisão tem como foco uma maior sistematização de diplomas legais sobre meio ambiente, como a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação⁷ (SNUC), a Lei de Recursos Hídricos⁸ e o estabelecimento da Política Nacional de Educação Ambiental⁹, entre outros.

Não se pretende abandonar a posição de comando-controle, essencial para a proteção de interesses difusos e sociais. Para tanto, também foi promulgada na década de 1990 a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), que consolida e, em alguns casos, atualiza e amplia os instrumentos jurídicos aplicáveis aos responsáveis por crimes contra o meio ambiente (Ministério do Meio Ambiente, 2001).

1.2 A expansão do Garimpo ao longo das décadas

O Brasil, devido à sua grande dimensão territorial, possui uma grande diversidade de recursos minerais, além de alguns depósitos minerais de importância global. O Brasil tem, tanto pelo tamanho de suas reservas quanto por sua concentração, relevância internacional como fonte de alguns minerais, principalmente os metálicos. Apesar do tamanho das reservas, a importância da indústria de mineração mudou consideravelmente nos últimos 50 anos.

Entre 1950 e 2000, a participação da indústria de mineração na indústria de valor agregado não ultrapassou 8%. No entanto, sua relevância atingiu 10% em 2006, um aumento na curva, que atingiu mais de 16% em 2012 (IPEA, 2014, s/p). Em grande parte, o aumento da importância relativa da mineração foi produzido pela redução da proporção da indústria de transformação. Em geral, esse aumento da importância da mineração na economia nacional deve-se ao maior impacto que esses produtos tiveram no mercado internacional. Em termos de participação nas receitas de exportação, a importância dos minerais passou de 7% em 2006 para quase 13% em 2012, após o pico de 17% no ano anterior (MDIC, 2013b, p. 27).

Esse crescimento deveu-se principalmente ao aumento da demanda dos mercados asiáticos, principalmente da China. Por exemplo, em 2012, considerando apenas a exportação de minerais metálicos, a Ásia foi responsável por 70% do

⁷ Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999.

⁸ Disponível em: <<https://ibram.org.br/noticia/mercado-de-diamante-encolhe-no-brasil/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁹ Disponível em: <<https://ibram.org.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

volume exportado do Brasil, seguida pela Europa Ocidental (19%) e Oriente Médio (6%) (MDIC, 2013a, p. 76). Esse comportamento das exportações seria produzido não apenas pelas condições econômicas (taxas de juros e câmbio), mas também por uma decisão explícita dos órgãos financiadores, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de aportar recursos para a produção de recursos naturais (MDIC, 2013a, p. 98).

Por exemplo, o Banco disponibilizou grandes recursos para um seleto grupo de empresas como a Vale S.A (GUDYNAS, 2012a, p. 23). No total, entre 2002 e 2012, a participação dos setores de óleo e gás, mineração e energia passou de 54% para 75% da carteira "BNDES Participações S.A" (BNDESPar); também estão incluídos os setores de papel, celulose e alimentos (especialmente proteína animal), com todos eles a concentração sobe para 89% (GUDYNAS, 2012a, p. 49).

Esse crescimento econômico da mineração, no entanto, tem se concentrado, tanto em termos de minerais explorados quanto de empresas envolvidas. Levando em conta o valor da produção mineira em 2012, 69% foi de ferro, 6% de ouro e 4% de cobre (DNPM, 2013, s/p). Levando em conta a concentração de empresas, a produção dos principais minerais é dominada por poucas empresas, pois em todos os casos citados apenas três empresas representam entre 68% e 100% da extração de minerais. Além disso, destaca-se o papel da empresa Vale, por sua preponderância na extração de diversos minerais, como já apontamos.

O Brasil é o país da América Latina com uma das indústrias de mineração mais relevantes na área. De acordo com as últimas estatísticas do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), a produção mineral da potência sul-americana totalizou aproximadamente US\$ 43 bilhões (excluindo petróleo e gás) em 2014. Já as exportações foram de US\$ 29,2 bilhões, com destaque para o ferro, mineral que representou 88% dos embarques. Assim, a mineração foi responsável por cerca de 16% do total das exportações brasileiras, que chegaram a US\$ 242 bilhões em 2015 (VILLÉN-PÉREZ *et al*, 2021).

No panorama mundial, o Brasil é, principalmente devido à mineradora Vale, a segunda maior produtora de minério de ferro do mundo, atrás apenas da Austrália. No entanto, sua produção mineira é diversificada, pois também é um dos principais players mundiais na produção de nióbio, bauxita e tântalo. Quanto aos projetos, de acordo com as últimas estimativas disponíveis do Ibram, totalizam US\$ 53,6 bilhões

para o período de 2014 a 2018 (Ministério do Meio Ambiente, 2020). Desse montante, aproximadamente dois terços são projetos de ferro.

Figura 1: Processo de mineração



Disponível em: <<https://www.amazoniasocioambiental.org/>>. Acesso em: 17 abr. 2022.

De acordo com a perspectiva empresarial e do MME, a expansão das atividades de mineração no Brasil tem sido inibida pela própria estrutura institucional do setor, para o qual seriam necessárias mudanças nos órgãos governamentais a ele vinculados e nas regras de acesso ao minério recursos (VILLÉN-PÉREZ *et al*, 2021). Nesse contexto, evitar que essas mudanças diminuam as garantias e direitos das comunidades afetadas é um grande desafio para os movimentos sociais. Para lidar com a pressão corporativa e tentar influenciar as decisões governamentais, diferentes movimentos e organizações tentaram se organizar em nível nacional, principalmente na forma de coalizões e redes. Nesse sentido, a constituição desses movimentos de grande porte e o desenvolvimento de ações que influenciam as empresas também se apresentam como desafios para esses grupos.

A proposta de modificação do Código de Mineração não é uma iniciativa isolada do Brasil. Durante a primeira reforma deste código realizada na década de 1990, muitos mudaram seus regimes regulatórios associados aos bens naturais para promover a implantação de grandes empresas e a institucionalização dos direitos de propriedade (SCOTTO, 2011, p. 54). Na segunda fase, as mudanças não têm apenas o objetivo de promover a atividade minerária, mas também buscam garantir ou ampliar a participação do Estado na apropriação das receitas da

mineração. Esta segunda fase é identificada com o novo período de exportação que muitos desses países estão passando (GUDYNAS, 2009, 2012b).

No caso específico do Brasil, o projeto do novo Código de Mineração, Decreto n. 9.406, de 12 de junho de 2018, principal identificação no Projeto de Lei n. 5.807/2013 e os documentos que serviram de fundamento, seus objetivos seriam: a intensificação da atividade mineradora no país, maior controle do governo nas atividades de mineração e uma maior participação do Estado na captação das receitas provenientes das operações de mineração. Portanto, a nova proposta estabelece prazos para a realização da exploração mineral de forma a evitar que pessoas físicas ou jurídicas obtenham licenças para pesquisa e não explorem os recursos disponíveis (GUDYNAS, 2009, p. 47).

Da mesma forma, propõe-se a alteração do regime de licenciamento, que deixa de ser definido por ordem de prioridade (o primeiro a solicitar o acesso ao recurso obtém o direito), que passaria a assumir a forma de concurso, forma de garantir que a exploração e direitos de exploração pertencem a empresas com capacidade real para fazer uso da licença. Além disso, o Projeto de Lei acima citado também propõe a substituição do Departamento de Produção Mineral (DNPM) pela Agência Nacional de Mineração (ANM), cujos diretores seriam indicados pelo Presidente da República.

Outra mudança que tenderá a aumentar o poder do governo federal é a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM), cuja composição também será definida pelo Poder Executivo (VILLÉN-PÉREZ *et al*, 2021). Por fim, caso o Projeto de Lei seja aprovado, além de aumentar a alíquota máxima da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e, portanto, alterar sua base de cálculo, que seria a receita líquida ao invés da receita líquida, o Estado administrará aumentar o valor pago pelas empresas em seu favor (BRASIL, 2013; MME, 2009, 2010a, 2010b)¹⁰.

Paralelamente ao debate sobre o novo Código de Mineração, também foi discutida a possibilidade de liberalização da extração mineral em terras indígenas (TIs). De acordo com a CRFB/88, é responsabilidade do Congresso Nacional autorizar a prospecção e exploração de recursos minerais em terras indígenas, e

¹⁰ Dados disponíveis em: <<https://amazoniareal.com.br/bp-trading/>>. Acesso em: 11 maio 2022.

essa autorização está sujeita à consulta às comunidades afetadas, garantindo sua participação nos resultados da mineração (BRASIL, 1988, arts. 231 e 49).

A CRFB/88 estabelece a necessidade de legislação específica para regular a mineração em terras indígenas, sobre isso, projetos de lei tramitam no Congresso desde a década de 1990. Embora não haja regulamentação para mineração em terras indígenas no Brasil, já existe um excesso de solicitações de pesquisa e mineração nessas áreas (VILLÉN-PÉREZ *et al*, 2021).

Em uma consulta abrangente, oito Projetos de Lei de mineração de Terras Indígenas (TI) foram identificados em tramitação no Congresso (Câmara de Deputados, 2021)¹¹ - alguns exemplos: PL 191/2020¹², PL 355/2020¹³, PL 490/2017¹⁴. Em geral, a maioria dos projetos reforça os critérios existentes na CRFB/88 sobre a necessidade de ouvir os povos indígenas sobre a mineração em suas terras e o direito que essas populações têm sobre os resultados dessa exploração. No entanto, a maioria dos projetos de lei deixa em aberto a possibilidade de que os povos indígenas "sejam ouvidos" e, dependendo da redação, alguns sugerem que poderia ser apenas uma medida burocrática, ou seja, as comunidades seriam consultadas mesmo que sua palavra fosse em última análise.

Entre os projetos de lei avaliados, apenas uma proposta estabelece a anuência da comunidade indígena antes da implantação do projeto de mineração - PL 191/2020. Ao mesmo tempo, embora quase todos os Projetos de Lei indiquem a participação das comunidades indígenas nos resultados das operações, alguns defendem que os recursos devem ser utilizados em projetos específicos, dependendo da autorização do órgão federal indígena com anuência do Ministério Público Federal. Portanto, as alterações propostas no novo Código de Mineração brasileiro indicam riscos para a comunidade em geral e para as comunidades indígenas em particular. A demanda de organização de movimentos sociais e grupos ambientalistas é ainda mais urgente, a fim de evitar o aprofundamento dos

¹¹ Dados disponíveis em: <<https://www.terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4895>>. Acesso em: 11 maio. 2022.

¹² Disponível em: <<https://www.gov.br/inpe/pt-br>>. Acesso em: 11 maio 2022.

¹³ Dados disponíveis em: <<https://www.terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4895>>. Acesso em: 11 maio 2022.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 11 maio. 2022.

impactos socioambientais da mineração - sobre tais questões, discutiremos mais profundamente nos próximos capítulos da dissertação.

1.3 A prática do garimpo ilegal

No Brasil, a mineração ilegal em solo está vinculada à extração de metais e pedras preciosas em meio rural, além de outros materiais como areia ou argila, utilizados na construção civil, atividades que são realizadas sem os mecanismos adequados afetando o meio ambiente e gerando fontes de contaminação. Enquanto ouro e pedras preciosas, a Região Amazônica é o local onde há maior concentração de mineração ilegal ligada a esses materiais, razão pela qual este estudo se concentra nesta área do Brasil. Essas atividades se devem ao fato de que ainda existem problemas importantes relacionados à inadequação das autoridades para enfrentar esse problema: não há planejamento claro, a supervisão é precária e a vigilância policial é escassa em determinadas áreas.

No Brasil, existem dois tipos principais de jazidas de mineração: as de metais pesados (ouro, cassiterita, tantalita, nióbio, volframita) e as de pedras preciosas, que comentaremos mais adiante. Naturalmente, o que regula os dois tipos de atividade é a demanda e o preço do mercado internacional. Recentemente, o preço da cassiterita subiu no mercado, o que foi suficiente para reativar as áreas de mineração que estavam paradas, bem como as áreas abandonadas que foram invadidas por garimpeiros artesanais (SIQUEIRA, 2019, p. 76). Dentre esses metais, e do ponto de vista da segurança internacional, a tantalita é o mais importante, pois é um metal com alta resistência à corrosão e altas temperaturas, sendo matéria-prima para os revestimentos utilizados em usinas nucleares (SIQUEIRA, 2019, p. 80).

O Brasil é um país muito rico em pedras preciosas. Os mais comuns são: diamante, opala, água-marinha, esmeralda, alexandrita, ametista, ágata, citrino, topázio e turmalina. As áreas de mineração são bem conhecidas e numerosas, tornando o Brasil um dos maiores produtores de pedras preciosas do mundo em quantidade, variedade e qualidade. Por 141 anos, o Brasil liderou a produção mundial de diamantes. Atualmente, ocupa o 5º lugar no ranking mundial de

diamantes brutos, segundo levantamento do DNPM¹⁵ (Departamento Nacional de Produção Mineral)¹⁶.

A opala é amplamente encontrada no Piauí, principalmente na região da Serra dos Matões. A água-marinha pode ser encontrada em diversas regiões, o que torna o Brasil o maior produtor mundial desse tipo de gema. A esmeralda, desde a década de 1980, também tem sido amplamente encontrada, tornando o Brasil desde então um dos maiores fornecedores desta pedra. A maior região de mineração de esmeraldas está localizada em Carnaíba, na Bahia. A Alexandrita, uma das gemas mais valiosas, foi descoberta em Minas Gerais, no município de Malacacheta. A partir da década de 1970, o Brasil tornou-se um dos maiores produtores dessa gema. A ametista, amplamente encontrada na região sul do país, também faz do Brasil o título de maior produtor desse tipo de gema. Até uma cidade do Rio Grande do Sul, "Ametista do Sul", foi batizada com o nome da pedra (ADÃO, 2006, p. 138).

Na atividade de mineração artesanal, o controle é extremamente difícil, pois as pedras são de grande valor e pequeno volume, e - na maioria das vezes - a comercialização ocorre na mesma mina e o pagamento é em dinheiro, que o Estado não consegue controlar facilmente. Em relação à ilegalidade, é possível classificá-la em dois tipos: a primeira e maior ilegalidade está relacionada a fatores como o desconhecimento dos processos de legalização, a dificuldade de acesso a estruturas orientadoras e facilitadoras para legalização, a limitação de o Estado diante das dimensões brasileiras - especialmente amazônicas, com pouca infraestrutura para suportar o ordenamento e fiscalização da atividade -, e as limitações para licenças ambientais (ADÃO, 2006, p. 155). Nesse cenário não há intenção de fraude, pois são populações que historicamente atuam nesse comércio.

O segundo tipo de ilegalidade refere-se à relação entre a atividade de mineração e outras atividades ilícitas, como tráfico de drogas, armas e pessoas, incluindo o tráfico de menores vítimas de exploração sexual. Por outro lado, embora o conceito de mineração ilegal esteja geralmente relacionado à atividade de mineração artesanal e de pequena escala, embora ainda existam inúmeras áreas onde a limpeza hidráulica é utilizada, é possível inferir que devido à facilidade de

¹⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/incentivos-fiscais/reducao-de-75-do-irpj-para-novos-empreendimentos>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

¹⁶ Disponível em: <<http://recursomineralmg.codemge.com.br/meio-ambiente-e-mineracao/>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

acesso a novas tecnologias e equipamentos, atualmente há uma tendência de aumento das escalas de produção (ADÃO, 2006, p. 163).

O uso de máquinas como retroescavadeiras vem se intensificando na Amazônia e esse tipo de operação pode ser considerada de grande porte. Outra operação que não pode ser considerada pequena é a operação com dragas. Como ambas são atividades de grande porte, mas com fachada quando pequenas, são consideradas ilegais (SIQUEIRA, 2019, p. 21).

Assim como aponta Siqueira (2019, p. 49), a produção de ouro no Brasil ocorreu cem anos após sua descoberta, em 1500, sendo o estado do Pará, mencionado na Carta Imperial, o grande produtor de ouro. Isso mostra que a exploração do ouro está intimamente ligada à história do Brasil. Ainda no século XVIII, é relatada a presença de ouro no município de Três Barras, região do Tapajós, no estado do Pará.

Na década de 1950, iniciou-se a mineração de ouro aluvial em Rio das Tropas, no município de Itaituba, cenário inicial da mineração artesanal na região do Tapajós, que perdura até os dias atuais. Na década seguinte, precisamente em 1966, foi criada a Amazônia Legal brasileira, pela Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966, área que além de guardar a maior biodiversidade do planeta, com grande potencial mineral. Em 1989 foi criado o Regime de Licença de Lavra Garimpeira - Lei n. 7.805 - e em 2000 o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) - Lei n. 9.985, tudo após a criação da Reserva Mineral (ADÃO, 2006, p. 181).

Esse cenário mostra como as políticas públicas tornam a busca pela legalidade uma batalha exaustiva. Associado a este cenário e considerando que o aumento ou diminuição da mineração artesanal é regulado pelo preço do ouro no mercado internacional, pode-se afirmar que o aumento da mineração ilegal depende tanto do preço do ouro quanto de políticas públicas regulatórias.

1.3.1 Regiões garimpeiras

Os principais centros de mineração ilegal no Brasil estão localizados nos estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Roraima. Os maiores centros que operam com dragas alargadoras (que abrem buracos no solo) e retroescavadeiras estão no Pará, município de Itaituba (ouro, ametista, diamante); e Rondônia, município de Guajará Mirim e Ariquemes (ouro, cassiterita, ametista, tantalita e

topázio). A produção de ouro no Brasil, oficialmente em 2012, foi de 70 toneladas. Se a produção ilegal de ouro for estimada em cerca de 30%, é possível aumentá-la em mais de 21 toneladas (BRASIL, 2020)¹⁷.

É importante ressaltar que parte da produção ilegal é legalizada com a venda da licença de lavra, denominada “Permissão de Lavra Garimpeira” (PLG). A compra de ouro de uma pequena mineradora só pode ser feita com autorização de origem. Essas autorizações são as PLGs devidamente concedidas pelo órgão regulador, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Os produtores que não possuem essa autorização vendem sua produção utilizando o PLG de terceiros e pagando um percentual de 10%. No jargão popular, eles "aquecem o ouro" que se torna legal a partir de uma origem ilegal. Não há estudos ou estatísticas para estimar o volume negociado dessa forma, por isso é difícil estabelecer com precisão a produção ilegal de ouro no Brasil (SIQUEIRA, 2019, p. 205).

A crescente demanda dos investidores está impulsionando os projetos de ouro no Brasil em meio a um cenário global de baixas taxas de juros e recuperação econômica incerta. As receitas de ouro atingiram 23 bilhões de reais (US\$ 4,28 bilhões) em 2020, um aumento de 76% em relação aos 13 bilhões de reais em 2019, o aumento mais notável entre todos os metais, de acordo com os últimos números da Ibram¹⁸. Considerando todos os produtos de mineração, a receita do setor atingiu R\$ 209 bilhões em 2020, 36% acima dos R\$ 153 bilhões do ano anterior (BRASIL, 2020).

Figura 2: Mineração de ouro ilegal

¹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁸ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/busca-geral?termo=projetos+de+lei+ind%C3%ADgena#gsc.tab=0&gsc.q=projetos%20de%20lei%20ind%C3%ADgena&gsc.page=1>>. Acesso em: 15 abr. 2022.



Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/operacao-resgata-80-trabalhadores-em-garimpos-ilegais-no-para-18082021>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

A atividade de mineração no Brasil é repleta de contradições: contribuiu para a expansão territorial do país na época colonial, mas à custa da destruição de várias comunidades indígenas; ajuda no equilíbrio da balança comercial brasileira, ao mesmo tempo em que prejudica o meio ambiente; e tem o potencial de tornar os mineiros ricos e doentes, apenas para citar alguns desses paradoxos (ADÃO, 2006, p. 147).

Os defensores da atividade mineradora - mineradores, fazendeiros, comerciantes e altos funcionários encarregados da administração das Minas - costumam afirmar que, apesar de reconhecidos pela CRFB/88, os garimpeiros são ambientalmente demonizados, socialmente injustificados e penalizados fiscalmente. Atividades relacionadas à mineração ilegal desmatam florestas e poluem rios com produtos químicos usados no processo de extração. Também atraem outras atividades ilegais: invasão de parques nacionais e terras indígenas; incentiva o tráfico de drogas e armas, promove o tráfico de pessoas, especialmente para exploração sexual, onde os mais afetados são os menores. A evasão fiscal, os crimes fiscais, os crimes contra o sistema financeiro são também fruto da prática de garimpo ilegal na fronteira.

1.3.2 A Amazônia legal

Desde os tempos coloniais, os minerais sempre foram uma das *commodities* mais exploradas no Brasil. Vale lembrar as expedições dos pioneiros em busca de pedras preciosas e ouro - as conhecidas passagens e bandeiras. No século XXI

esta realidade persiste a partir da exploração mineira que abastece o desenvolvimento contemporâneo: ferro, ouro, bauxita e nióbio. O ouro é o segundo mineral mais exportado do país depois do ferro e há evidências de que 30% das 48,9 toneladas de ouro vendidas no exterior entre 2019 e 2020 vieram de mineração ilegal por falta de controle, ações irregulares de empresas e documentos falsos usados para lavar ouro extraído de áreas protegidas (Amazônia Real, 2021)¹⁹.

Geralmente, a mineração “ilegal” é encontrada em territórios indígenas ou áreas de conservação ambiental. Na Amazônia Legal brasileira (área formada por novos estados que ultrapassa 5 milhões de quilômetros quadrados), existem 321 minas de ouro ilegais, ativas e inativas (URZEDO e CHATTERJEE, 2021). A maior parte dos processos de mineração em terras indígenas que avançaram durante 2018 está localizada no estado amazônico do Pará.

A Terra Indígena Kayapó é a que mais avança, seguida por Sawré Muybu dos Munduruku²⁰. Este território foi o mais afetado na última década, com mais de 14% dos pedidos de exploração mineira em áreas indígenas amazônicas. Além disso, foram realizados 97 processos de mineração em jazidas de ouro, cobre e diamante e, em menor escala, em jazidas de cassiterita e extração de brita (SANTOS e NAVA, 2019, p. 214). Depois do Pará, os estados de Mato Grosso e Roraima são os processos mais concentrados em Terras Indígenas durante os últimos três anos²¹.

As propostas legislativas para exploração de mineração em terras indígenas são acompanhadas de leis que violam os direitos indígenas garantidos pela Constituição brasileira. Essas propostas são fruto de convênios entre o Estado federal, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Casa Civil e o Ministério de Minas e Energia, ambos vinculados ao poder Executivo federal. Portanto, observa-se que há um conjunto de propostas convergentes que visam enfraquecer a figura jurídica das “terras tradicionalmente ocupadas” e dos direitos territoriais indígenas. Essas iniciativas promovem exceções à posse permanente de terras tradicionalmente

¹⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 20 abr. 2022.

²⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259417>. Acesso em: 20 abr. 2022.

²¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345311>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ocupadas por povos indígenas, bem como o usufruto de suas riquezas no solo, rios e lagos. No mesmo sentido, autorizam a entrada, trânsito e permanência de não indígenas.

A exploração de minerais é extremamente predatória em todos os sentidos: afeta todo o ecossistema, ameaça a sobrevivência de uma minoria vulnerável como os povos indígenas (0,47% da população brasileira) e toda uma população ribeirinha que depende da pesca para alimentação e trabalho (IBGE, 2010)²². Diante desse cenário, como se pode constatar, a grande devastação ambiental e a ameaça em termos de saúde e bem-estar não estão fazendo parte dos cálculos econômicos do governo.

Em 10 de junho de 2020, a contribuição da atividade mineradora nas taxas de desmatamento em territórios indígenas passou de 4% em 2017 para 23%, principalmente em territórios indígenas onde a degradação ambiental causada pela mineração aumentou 107% entre 2018 e 2019²³. Essa situação tem impacto direto nos riscos à saúde das populações indígenas. Na bacia do Tapajós, que liga o Cerrado à Amazônia, estima-se que 30 toneladas de ouro sejam comercializadas ilegalmente a cada ano: cerca de 4,5 bilhões de reais em renda não declarada, ou seja, seis vezes mais do que a atividade legal na região²⁴ (SIQUEIRA, 2019, p. 110).

Esse fenômeno destaca os desafios da irregularidade e ilegalidade na cadeia produtiva do ouro. Segundo o Ministério Público Federal brasileiro²⁵, um quilo de ouro representa 1,7 milhão de reais em danos ambientais, o que, por sua vez, gera um custo ambiental quase 10 vezes superior ao preço real do ouro (SIQUEIRA, 2019, p. 97).

2 FLEXIBILIZAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

²² Disponível em: <<https://institutominere.com.br/blog/brasil-volta-ao-clube-dos-grandes-produtores-de-diamante>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

²³ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazoniaVF.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2022.

²⁴ Dados disponíveis em: <<https://amazoniareal.com.br/bp-trading/>>. Acesso em: 11 maio 2022.

²⁵ Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-poblacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274&view=noticia>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

A dogmática dos negócios jurídicos aplicada ao campo do Direito Administrativo destaca o papel central do ato administrativo como variedade do ato jurídico que se apresenta como instituição jurídico-administrativa de indubitável ascendência processual e que por sua posição central no postulados do Direito Administrativo tem exigido uma configuração rigorosa, detalhada, com perfis claros dotados de um regime jurídico unitário, como se refletiu nas diversas contribuições doutrinárias (ALFONSO, 2015). A falta de positivação da motivação não impediu que grande parte da herança doutrinária se preocupasse e participasse da tarefa de oferecer propostas conceituais baseadas na teoria geral do ato administrativo, que poderiam ser englobadas em duas grandes alternativas: uma, centrado no estudo dos elementos do ato administrativo e outro, que atende à função que desempenha ou que lhe é confiada.

A teoria tradicional dos elementos do ato tende a identificar como tais os elementos subjetivos, objetivos, teleológicos, casuais e formais. A maioria dos autores que compõem a doutrina científica administrativa do nosso país, na tarefa de atribuir uma adequada concepção de motivação, partem do estudo de ditos elementos do ato administrativo, associando-o a um deles para oferecer um tratamento diferenciado de tal figura (ENTERRÍA e RODRIGUEZ, 2015). Nesta primeira alternativa de estudo, o interesse doutrinário opta em maior medida por dois dos elementos mencionados, o elemento objetivo e o elemento formal, observando-se maior intensidade neste último.

A maioria do setor doutrinário defende considerar a motivação como elemento formal do ato administrativo, inclusive alguns como Pastor (2015), ressalta que a motivação é o único requisito formal rigoroso imposto pela Lei do Regime Jurídico e do Procedimento Administrativo Comum - LRJPAC -, embora sua implementação tem sido apenas parcial no procedimento administrativo, tanto em seu alcance material quanto em seus requisitos (PASTOR, 2015). A forma, como elemento do ato administrativo, é suscetível de ser utilizada em duplo sentido.

Em sentido amplo, a forma constitui o meio de produção e exteriorização da declaração de vontade, enquanto em sentido estrito refere-se apenas ao meio de exteriorização da vontade manifestada no ato. Sendo esta uma questão de natureza sistemática e terminológica, observamos que ambas as interpretações estão relacionadas com a motivação, tanto a relativa à declaração de vontade como a que integra a vontade expressa no ato (ENTERRÍA e RODRIGUEZ, 2015). A doutrina

tradicional e clássica que interpreta a forma como declaração da vontade administrativa aceita sem hesitação a motivação como um dos elementos formais do ato administrativo.

O dogma processual também previu o procedimento administrativo, e desde o início as leis processuais se concentraram em descrevê-lo como uma sequência de atos de autoridade que têm como objetivo a adoção de decisões com impacto direto na situação do cidadão. O procedimento constituiu o canal formal para a formação da vontade da Administração Pública onde se situa o eixo na resolução e não no processo decisório; o produto final por excelência é o ato administrativo. A ideia inicial do procedimento como elemento da atividade ad intra-administrativa foi paulatinamente completada com uma concepção de garantia que forja a concepção do procedimento administrativo como instituição com relevância ad extra.

No Brasil, o tratamento do procedimento administrativo passa de elemento interno da ação administrativa para constituir elemento do ato administrativo definitivo com fins defensivos. O trabalho doutrinário e jurisprudencial não foi suficientemente diligente para conferir ao procedimento administrativo a categoria e relevância que correspondia e merecia e, portanto, tratá-lo como instituição autônoma e desvinculada do ato administrativo. Assim, por muito tempo a consideração do procedimento administrativo persistiu como mecanismo formal, como elemento auxiliar a serviço da aplicação do Direito, aparecendo como mera formalidade juntamente com a motivação.

Por meio da motivação, os destinatários poderão verificar e avaliar se os pressupostos fáticos previstos na norma coincidem e como o órgão administrativo atuante os apreciou e valorizou, além de saber até que ponto a Lei foi utilizada corretamente, os fatos foram interpretados de forma adequada e razoável. Em suma, seguindo esta perspectiva dinâmica da motivação, os atos motivadores são atualmente, como nos lembra Machado (2015, p. 73): "uma operação que consiste em justificar a decisão administrativa verificando a concordância dos fatos em que se baseia e a legalidade que habilita os poderes que são exercidos, bem como explicar razoavelmente a conexão existente entre os fatos e a norma aplicada".

É preciso perpassar pela compreensão breve dos atos administrativos para adentrarmos na explanação acerca das mudanças e motivações que sucederam e que ainda podem acontecer na prática do garimpo, seja ele legal ou ilegal. Neste capítulo, discutiremos, primeiramente, sobre os "2.1 atos administrativos na prática

do garimpo ilegal”, compreendendo como tais (des)relações se estabelecem. Por conseguinte, no item “2.2 interesse público *versus* privado”, abordaremos os interesses de instituições distintas cujas finalidades se sobrepõem umas às outras. Com as alterações legislativas acerca do garimpo, vemos como necessário levantar discussões sobre os “2.3 decretos n. 10.965 e n. 10. 966”. Por fim, em “2.4 o garimpo na Amazônia: o Brasil de hoje”, colocaremos em questão os debates atuais que evidenciam a situação da Amazônia no período de 2021-2022.

2.1 Atos administrativos na prática do garimpo ilegal

As normas jurídicas — vistas em relação ao objeto de proteção — nada mais são do que instrumentos através dos quais a sociedade quer que as pessoas realizem ou se abstenham de realizar determinada ação (TOURAINÉ, 2007). O objeto de proteção constitui a própria essência de uma norma penal, pois define os contornos da interpretação que será feita ao tipo (CUNHA *et al*, 2014). Por exemplo, no crime de dirigir embriagado, o objeto de proteção é a segurança viária ou a segurança do trânsito, o que delimita o escopo objetivo das ações que podem ser consideradas como afetando ou colocando em risco esse objeto de proteção e, portanto, subsumíveis no art. referido tipo penal. É por isso que ações como dirigir embriagado em uma área absolutamente deserta não podem gerar uma ação sancionável, porque a ação não afetou de forma alguma a segurança do trânsito, nem a colocou em perigo.

Da mesma forma, por igual motivo, não seria punível dirigir embriagado dentro de um circuito de corrida que pertença ao piloto, pois neste caso também não se coloca em perigo um terceiro, mas a pessoa mantém o risco dentro de sua esfera de ação. O objeto de proteção do crime de mineração ilegal é, em nossa opinião e com base em uma interpretação sistemática da norma, o meio ambiente. O legislador criou este tipo para reprimir ações de mineração não autorizadas, que afetarão o meio ambiente ou seus componentes, a qualidade ambiental ou a saúde ambiental.

Por mais discutível que seja esse objeto de proteção (em termos de sua definição), é o adotado pelo legislador, que vemos muito semelhante ao tipo penal de poluição ambiental. No plano estrito da dogmática, não é possível uma interpretação alternativa do tipo penal, pois a técnica de tipificação e os elementos

do tipo não deixam dúvidas de que o objeto de proteção é o meio ambiente. A assunção teria sido diferente se não tivesse sido contemplada no capítulo dos crimes contra o ambiente ou se a técnica de classificação tivesse sido diferente e tivesse sido classificado como crime de perigo abstracto. Esta afirmação pode ser verificada se observarmos cuidadosamente a distinção entre um garimpeiro informal e um garimpeiro ilegal.

A mineração, por si só, é uma atividade econômica legal e permitida desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. O não cumprimento desses requisitos impede a pessoa de iniciar ou continuar um ato de mineração. Se a pessoa, em contravenção à regulamentação em vigor, iniciar ou continuar a atividade mineira, está a exercer uma atividade estritamente informal. Esse fenômeno já é contemplado pelo direito administrativo, que prevê uma série de sanções para quem praticar esse comportamento.

O que torna a conduta ilegal e, a nosso ver, diverge das considerações feitas por um setor da doutrina (TOURAINÉ, 2007) é o dano efetivo, ou potencialidade de causalidade, do ato minerário no meio ambiente ou seus componentes, qualidade ambiental ou saúde ambiental; não sua realização em áreas proibidas ou utilizando instrumentos pesados como dragas, como veremos ao longo deste capítulo.

Desta forma, consideramos que o gênero a que pertencem todos aqueles mineiros que exercem a atividade, sem autorização administrativa, é o de mineiros informais. Existem dois grupos desse gênero, diferenciados pelos danos causados por sua atividade: a) garimpeiros informais em sentido estrito, que com sua atividade não geram danos ao meio ambiente, nem têm potencial para gerá-los, mas apenas exercer a sua atividade sem ter a respectiva autorização; e b) garimpeiros ilegais, que com suas ações causam ou podem causar danos ambientais. Da mesma forma, deve ser feita uma distinção entre os garimpeiros ilegais: entre aqueles que praticam conduta simples e aqueles que praticam conduta agravada.

Por fim, como prova inequívoca de que o objeto de proteção é o meio ambiente e não a proscrição da atividade em si, o legislador colocou esse crime e os crimes a ele relacionados no título XIII do livro segundo do CP, especificamente dentro do capítulo sobre crimes de poluição. Com isso, fica claro que o objeto de proteção desses crimes deve estar intimamente ligado à proibição da poluição ambiental e não à mineração ilegal em si. Não obstante, parece que a atual

regulamentação está orientada para a interdição da mineração ilegal, como se tal ato fosse um fim em si mesmo, perdendo de vista o horizonte real: evitar atos de contaminação.

Como apontamos, o crime de mineração ilegal está intrinsecamente ligado à poluição ambiental, daí a relação com sua estrutura típica. O tipo de base possui três elementos regulatórios centrais que o compõem: a) a realização de ato minerário; b) não possuir autorização da entidade administrativa; e c) danos potenciais ou reais ao meio ambiente. O ato de mineração, em sentido amplo, pode ser definido como qualquer ação que vise à obtenção final de um mineral. O tipo penal, corretamente, não define o espectro de atos de mineração passíveis de punição, mas estabelece um catálogo semiaberto de atividades onde pode ser realizado. É o caso da exploração, extração e exploração.

Da mesma forma, por esta razão o caráter semiaberto estabelece que é possível incluir outros atos semelhantes. Esta expressão deve ser interpretada de acordo com o objetivo final da atividade de mineração: obter um mineral em estado que possa ser comercializado. Um aspecto problemático que deve ser levado em consideração, principalmente no que diz respeito à interpretação do tipo penal, é a aparente ausência de classificação dos atos de benefício.

A norma penal, expressamente, não indica que esses atos sejam reprimidos. Nesse sentido, há duas possibilidades de incluí-los no escopo objetivo dos comportamentos reprimidos: a primeira é considerar que eles estão incluídos no termo "ou outros atos semelhantes"; ou considerar que estão incluídos na exploração, dando uma interpretação extensiva a este termo. A ação de mineração se distingue de outras atividades extrativistas porque visa a obtenção de minerais. Corretamente, a lei penal estabelece esse fim último ao afirmar que essas atividades visam à obtenção de recursos minerais.

Com esta delimitação, evita-se que seja confundido com outros recursos naturais também valiosos, mas —por razões técnicas— muito mais difíceis de extrair, como é o caso dos hidrocarbonetos. Por fim, o regulamento indica adequadamente que todos os tipos de minerais são abrangidos, tanto metálicos (ouro, prata, zinco, cobre, entre outros) quanto não metálicos (enxofre, iodo, lítio, sal, entre outros). É necessário destacar que este elemento normativo deve ser lido de acordo com o dano típico, uma vez que a extração de qualquer um dos minerais

citados pode não implicar necessariamente em perigo para o meio ambiente ou seus componentes.

A atividade de mineração sempre modifica o meio ambiente, o que acarreta um grande risco de contaminação ambiental. Atividades que parecem inócuas, como um ato de exploração, na verdade são potencialmente poluidoras, como é o caso de uma exploração que coloca um corpo d'água em contato com determinado mineral, produzindo como consequência um ácido. Para mitigar esse risco ambiental, a administração exige do produtor uma série de condições para autorizar um ato de mineração. As condições variam em função do tipo de atividade mineira que se pretende realizar, os requisitos para quem exerce a atividade mineira artesanal ou de pequena dimensão não são os mesmos que são exigidos para quem exerce a atividade mineira de médio e grande porte; e o ato de mineração em particular.

A razão desta distinção reside no potencial impacto ambiental da atividade mineira, uma vez que se considera que as atividades menores são menos nocivas. Embora esta abordagem seja quase sempre correta, uma verdadeira abordagem de proteção ambiental deve levar em consideração os danos potenciais ao meio ambiente e não o nível da atividade realizada pela pessoa. Em um esquema setorial como o nosso, a atividade de mineração requer autorização do Ministério de Energia e Minas para operar formalmente. No entanto, não só exige alvarás e autorizações da referida entidade, mas —dependendo da atividade e do setor envolvido— pode exigir autorizações de outros setores, como o Ministério dos Transportes e Comunicações ou o Ministério da Agricultura ou entidades afiliadas.

Como pode ser visto, há uma série de requisitos que uma pessoa deve cumprir antes de realizar o ato de mineração. Aprofundando o debate que pode se formar em torno desse elemento normativo, pensemos no caso das atividades não autorizadas por pessoas autorizadas. Por exemplo, uma mineradora formal realiza um ato de extração em locais onde não tinha autorização; uma empresa que realiza uma atividade de exploração, mas que não tinha um plano de encerramento. Do nosso ponto de vista, só podem ser considerados atos ilícitos de mineração se essas atividades causarem ou puderem causar danos ao meio ambiente, e não pelo mero exercício de uma atividade. O que é sancionado não é a atividade em si, mas o impacto no meio ambiente.

Muito mais polêmico seria o caso em que o funcionário público tivesse expedido um ato administrativo autorizando a atividade; mas que, por diversos motivos, tal ato era nulo. Neste sentido, a satisfação deste elemento do tipo, a nosso ver, dependerá da intervenção da empresa na decisão da administração. Se a primeira é causa de nulidade —por ato de corrupção, por exemplo—, então sua atividade deve ser considerada nula. Se o ato independe de ação da empresa, extrapola sua competência e depende apenas de fator de nulidade imputável à administração, sua ação não deve ser considerada para configurar esse elemento do tipo.

O último aspecto abordado enseja um debate bastante atual sobre esse crime: a declaração de compromissos. Se este documento tem ou não o valor de uma autorização administrativa e, portanto, permitiria a operação do garimpeiro ilegal. Somos de opinião categórica que este ato não pode ser considerado como uma autorização para operar. A única autorização válida para isso é o alvará de início de operação, que autoriza o início da atividade de mineração. A declaração de compromissos é apenas um documento que atesta a vontade da empresa em formalizar a sua atividade, mas não é um documento que a autoriza a realizá-la.

Argumenta-se que a existência de um minerador no âmbito de um processo de formalização impediria sua interdição; no entanto, isso não é preciso. A interdição criminal é um ato de proscrição de uma atividade criminosa; por exemplo, a interdição de uma usina de processamento de cocaína ou a intervenção de um local onde menores são explorados sexualmente. No caso de interdição de mineração ilegal, sua finalidade é impedir a continuidade de uma atividade que afete o meio ambiente. Portanto, se o minerador praticar ato minerário que afete o meio ambiente, apesar de ter declaração de compromissos, será responsabilizado criminalmente.

Se o problema subjacente a ser atacado é a poluição ambiental produzida por atos de mineração ilegal e não a mineração ilegal em si, então podemos concluir que a legislação atual sobre mineração ilegal é claramente insuficiente. Existe um grande setor que não foi contemplado nesta legislação, cuja ação é essencialmente tão importante quanto a extração final do mineral. Referimo-nos ao grupo de pessoas que praticam atos de tráfico (ativo ou passivo) de minério ilegal, que finalmente gozam de absoluta impunidade nesta matéria.

Por isso, sancionam ações relacionadas que estimulem a geração de minerais ilegais, como o financiamento da mineração ilegal ou o tráfico de insumos químicos e maquinário para mineração ilegal. No primeiro caso, o objeto do crime é sancionar a transferência de bens em favor de garimpeiros ilegais, de modo que — assim— sua capacidade produtiva seja reduzida. No segundo caso de tráfico de insumos químicos e maquinários, destinados à mineração ilegal, o objetivo é também reduzir a capacidade produtiva dos garimpeiros ilegais, reduzindo os elementos necessários para o exercício normal de sua atividade ilegal.

As medidas adotadas são louváveis, mas são apenas metade de um conjunto de medidas que deveriam ter sido adotadas para garantir a proteção penal do meio ambiente. A razão que provavelmente levou a essa visão é a ideia de que o desaparecimento da mineração ilegal trará o fim da poluição ambiental. O motivo acima mencionado é válido; Bem, efetivamente, se a mineração ilegal desaparecesse, um dos grandes atos de poluição cessaria. No entanto, a mineração ilegal não desaparecerá enquanto houver um mercado que adquira minerais ilegais e houver pessoas que realizem atos de tráfico de minerais ilegais. Há uma diferença entre o mineral obtido legalmente e aquele que foi ingressado ilegalmente: o ônus ambiental.

Enquanto, no primeiro caso, o minerador legal tem uma série de custos associados à proteção ambiental, como o estabelecimento de medidas de proteção e remediação ambiental, políticas de cumprimento de instrumentos de gestão ambiental, entre outros; No segundo caso, o ato ilegal de mineração não é realizado apenas em cumprimento à licença social, ambiental ou administrativa, mas, ao contrário, é produzido pelos elementos necessários para a realização do ato ilegal, mas as custas judiciais para a realização não são investidos.

Em boa conta, torna-se uma atividade onde a rentabilidade, devido ao preço do mineral, é extremamente alta e os custos de produção são baixos, não pela eficiência da atividade ilegal, mas porque esses custos foram repassados à população em geral. Assim, a única proposta razoável seria que não fosse banido apenas um setor da cadeia mineral ilegal, que é a produção; mas sim sanções são impostas a quem pratica qualquer ato de fomento ao tráfico de mineral ilegal, que se especifica em atividades como: o transporte de mineral ilegal, sua venda, a compra do mineral, entre outros pressupostos da cadeia de distribuição do minério já produzido.

A legislação penal sanciona o ato de recepção previsto no artigo 194 da Constituição que consiste em sancionar quem adquire, recebe em doação ou penhora ou guarda, oculta, vende ou ajuda a negociar um bem cuja origem criminosa conhecia. A sanção prevista por esta lei não é inferior a um nem superior a quatro anos. Pode-se entender que o tráfico de minerais ilegais poderia ser abrangido por este artigo; no entanto, tal observação seria apenas parcialmente correta. Em primeiro lugar, se for considerado que o mineral extraído é um bem e que não houve autorização do proprietário do mesmo (o Estado) para sua extração, fica claro que o vendedor do mineral ilegal e o comprador do mesmo seria sancionado criminalmente. Portanto, tanto a venda quanto a aquisição do mineral ilegal já estariam sancionadas.

A atividade mineira não pode ser realizada em qualquer lugar, existem zonas especialmente sensíveis onde, como passo prévio à realização do ato mineiro, é necessário um estudo de compatibilidade. Ou pode ser que a atividade de mineração seja proibida dentro deles. O exemplo mais claro é o dos parques nacionais, que são áreas de uso indireto e não permitem a realização de atividades de mineração, principalmente em áreas de proteção integral. A não utilização da área tem dois motivos: a) a necessidade de conservação de um setor específico da biodiversidade in situ; e b) o grande impacto gerado pela atividade de mineração no ecossistema protegido.

A proibição de realizar atividades de mineração ilegal nas Unidades de Conservação Nacionais (ANP) já está sancionada na seguinte circunstância agravante. Diante disso, resta uma pergunta: quais são as áreas onde a atividade de mineração é proibida? A resposta centra-se em duas áreas essenciais: as zonas tampão e as áreas reservadas. Uma zona reservada é um determinado espaço geográfico, passível de catalogação, pois vai ser transformado em ANP; no entanto, não é certo que tipo de ANP será, pelo que devem ser realizados estudos nesta área para realizar a referida catalogação.

As áreas reservadas não são consideradas ANP, mas devem ser tratadas como tal. Uma zona de tampão é o espaço geográfico que se encontra próximo a uma ANP e que é necessário para que seus ecossistemas continuem a existir normalmente. O exercício da atividade mineira não é por si proibido em nenhuma destas áreas, mas está sujeito aos mesmos requisitos que uma área de uso direto.

Ou seja, para os casos de atividades preexistentes, os direitos anteriores são respeitados, desde que sejam compatíveis com as finalidades de ambas as zonas.

No caso de atividades posteriores à criação, estas estão sujeitas a um estudo de compatibilidade realizado pelo Serviço Nacional de Administração de Áreas Naturais Protegidas, que verificará se a atividade mineira é compatível ou não com o uso da área. Não apenas essas duas áreas podem ser consideradas como locais onde a atividade de mineração é proibida. Serão também todas aquelas áreas que, conforme determinado por lei, tenham uma finalidade específica, como é o caso de zonas arqueológicas, urbanizações, terrenos de uso agrícola, entre outros. Nesses casos, não há proibição expressa da atividade minerária; entretanto, por se tratar de áreas que possuem usos específicos, há uma proibição geral de realizar atividades que não sejam para o fim específico.

As áreas naturais protegidas têm um propósito único e claro: proteger a biodiversidade. É possível que existam valores associados que afirmam estar protegidos com ele; no entanto, a sua criação não pode ser concebida para um fim diferente (por exemplo, a criação de uma fronteira viva ou o combate a uma atividade ilícita). Para o correto cumprimento deste fim, o Estado delimita um espaço geográfico, que será dedicado exclusivamente ao referido fim, podendo em alguns casos até proibir a realização de determinadas atividades (por exemplo, em parques nacionais) ou limitá-lo.

A primeira é a das chamadas “áreas de uso indireto”, que são aquelas que buscam promover a conservação da biodiversidade em seu estado mais puro, sem a intervenção de agentes externos como o homem, permitindo atividades científicas. Dentro destes, agrupam-se as seguintes categorias: parques nacionais, santuários nacionais (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003) e santuários históricos (BHABHA, 2013). A segunda classe inclui “áreas de uso direto”, nas quais é permitido o uso direto da área natural para atividades humanas, como atividades extrativistas, turismo, entre outras. Dentro desta classificação podemos encontrar as seguintes categorias: reservas paisajísticas (LÉVI-STRAUSS, 1976), refugios de vida selvagem (WOLKMER, 2015), reservas nacionais (WOLKMER, 2015), reservas comunais (PIOVESAN, 2018), florestas de proteção (PIOVESAN, 2018) e reservas de caça (PIOVESAN, 2018).

O ato de mineração ilegal pode ser realizado em zonas de proteção especial, que não pertencem ao Estado, mas a indivíduos com personalidade jurídica própria

(camponeses e comunidades nativas). Nesse sentido, é necessário detalhar o que deve ser interpretado pelos referidos elementos normativos. O conceito de comunidade é um grupo humano estabelecido em um espaço geográfico específico que possui um vínculo cultural comum. Esse conceito, coincidente com o de assentamento tradicional e indígena em um lugar, forma a essência do que é o gênero indígena. Ou seja, todas aquelas pessoas que —estabelecidas em um lugar— pertencem a um determinado grupo étnico e compartilham uma cultura comum, que remonta a muito tempo.

Estas cidades pré-existem à sua qualificação jurídica e têm uma conotação mais sociológica do que jurídica. Adquirem personalidade jurídica e, a ela associada, direitos sobre determinados bens, como a terra que possuem, desde a CRFB/88, que reconheceu a categoria de comunidades camponesas e nativas. Ambos adquiriram o *status* de pessoas jurídicas e, portanto, tornaram-se sujeitos de direitos e deveres coletivos. A distinção entre as duas categorias é o local de assentamento, que também identificaria sua relação com os processos de produção.

2.2 O conflito entre interesse público versus privado

A mineração ilegal é uma preocupação prioritária para o governo brasileiro, que tem alocado recursos significativos na forma de investigadores, agentes de segurança e programas de desenvolvimento e formalização para combater o aumento dessa atividade ilícita. Apesar desses esforços, a atividade de mineração ilegal continua generalizada em partes do país, muitas vezes centrada em regiões remotas onde a presença do governo é escassa, levando ao desmatamento maciço, poluição ambiental e violência.

As autoridades detectaram atividade de mineração ilegal em várias regiões do país, com áreas remotas ricas em recursos naturais oferecendo aos garimpeiros ilegais as oportunidades mais atraentes, sobretudo na Amazônia. O comércio ilegal é facilitado por fatores como fraqueza institucional, corrupção, pobreza, economia baseada em dinheiro e altos níveis de informalidade. O conjunto de garimpeiros artesanais e de pequena escala existentes chega a cerca de um quarto de milhão, muitos dos quais operam informalmente e representam um foco de produção ilegal.

Embora o governo tente acomodar a mineração artesanal e de pequena escala, esse segmento do setor de mineração também tem sido associado a problemas persistentes de formalização e conformidade regulatória, bem como degradação ambiental, crime e violência, que forçam os funcionários a encontrar um equilíbrio difícil entre promover a inclusão e garantir o cumprimento das normas.

O governo monitora ativamente o sistema financeiro e as entidades que relatam as atividades de lavagem de dinheiro relacionadas à extração ilegal de minerais. As autoridades identificaram a mineração ilegal como o segundo crime subjacente mais importante cometido no país, com base no número de relatórios de inteligência financeira provenientes do setor de mineração. Dados dos relatórios da Unidade de Inteligência Financeira fornecem informações sobre operações de lavagem de dinheiro e fluxos financeiros ilícitos que são despejados na mineração ilegal no país. Os dados mostram que a mineração ilegal é um problema generalizado que alimenta transações ilícitas significativas.

Entre janeiro de 2011 e janeiro de 2020, a mineração ilegal representou o principal crime subjacente no Brasil, de acordo com o valor das transações ilícitas detectadas e analisadas pela Unidade de Inteligência Financeira. De um total de US\$ 14.164 milhões registrados em transações ilícitas detectadas durante esse período, quase US\$ 7 bilhões estavam ligados à mineração ilegal. Entre fevereiro de 2019 e janeiro de 2020, de um total de US\$ 1.955 milhões em transações ilícitas detectadas, aproximadamente US\$ 977 milhões estavam ligados à mineração ilegal, em comparação com US\$ 794 milhões ligados à fraude fiscal e US\$ 69 milhões ao tráfico ilícito de drogas²⁶.

Quando discriminada por crime subjacente, a mineração ilegal representou uma pluralidade (48%) das transações ilícitas medidas por valor e detectadas entre janeiro de 2011 e janeiro de 2020. O uso de ouro e outros minerais ilegais no setor de mineração representou sozinho uma ampla gama (42%) de transações ilícitas medidas por valor e detectadas entre janeiro de 2011 e janeiro de 2020. Entre janeiro de 2010 e dezembro de 2018, relatórios de transações suspeitas subjacentes relacionadas à mineração ilegal no Peru estavam fortemente concentrados em áreas conhecidas por hospedar operações de mineração ilegal,

²⁶ Disponível em: <<https://lec.com.br/movimentacao-de-dinheiro-em-crimes-ambientais/>>. Acesso em 15 jun. 2022.

bem como como nas áreas pelas quais os minerais de origem ilegal são traficados, comercializados e exportados²⁷.

A mineração ilegal generalizada levou ao desenvolvimento de várias rotas e cadeias de suprimentos usadas para trazer grandes quantidades de ouro ilegal para os mercados internacionais. Essas cadeias de suprimentos ilícitas ligam uma ampla gama de atores nacionais e internacionais em diferentes fases da atividade ilegal, como mencionamos no capítulo 1. Fluxos ilegais de ouro também criaram rotas especializadas no Brasil. Uma divergência importante nessas cadeias de fornecimento ilícitas leva o ouro obtido ilegalmente através dos mercados de ouro e do sistema financeiro legais, ou para fora do país como contrabando.

As cadeias ilegais de fornecimento de ouro são altamente dependentes do acesso a suprimentos e equipamentos para mineração ilegal, incluindo combustível, explosivos, mercúrio e cianeto. Contrabandistas e facilitadores (também chamados de *fixers*) estabeleceram rotas internacionais para garantir o fluxo de materiais e suprimentos essenciais para as operações de mineração ilegal. Os fluxos de mercúrio, por exemplo, entram quase exclusivamente pela Bolívia na forma de contrabando²⁸. Como a Bolívia não restringiu as importações de mercúrio, esse produto químico é legalmente importado para a Bolívia.

Em seguida, é contrabandeado para o Peru, onde é armazenado e distribuído em regiões de mineração ilegal. As autoridades também relatam que há uma convergência entre o fluxo ilícito de produtos químicos para mineração ilegal e aqueles usados para processamento de drogas ilícitas, com fontes e fluxos comuns entre as duas economias ilícitas. Mineradores artesanais e de pequena escala muitas vezes não têm capacidade financeira para fornecer equipamentos e suprimentos de mineração. Como resultado, muitas vezes obtêm financiamento antecipado de fontes ilícitas, como comerciantes e processadores de ouro sem escrúpulos, agiotas e organizações criminosas envolvidas no tráfico ilícito de drogas, extorsão e outras atividades ilegais de geração de renda²⁹.

²⁷ Disponível em: <<https://www.brasilmineral.com.br/noticias/mineracao-ilegal-e-crime>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

²⁸ Disponível: <<https://imazon.org.br/impactos-da-garimpagem-de-ouro-na-amazonia-n-2/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

²⁹ Disponível em: <<https://www.anpt.org.br/attachments/article/3780/REVISTA%20DO%20MINIST%C3%89RIO%20P%C3%9ABLICO%20DO%20TRABALHO%20-%20N%2054.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Apenas poucos meses se passaram desde que o Brasil se comprometeu a adotar medidas para proteger o meio ambiente durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26)³⁰. O cenário visto no país, no entanto, é muito diferente da imagem de preocupação com o meio ambiente que o governo federal tentou vender para as grandes potências. As imagens de centenas de jangadas desobstruídas no leito de um dos rios mais importantes da Amazônia tomaram conta das redes sociais.

Figura 3: Garimpo ilegal em terras indígenas



Disponível em: <<https://www.minasjr.com.br/garimpo-ilegal-na-amazonia/>>. Acesso em: 01 mai. 2022.

De acordo com a porta-voz da campanha Amazônia do Greenpeace, “é um crime que ocorre em plena luz do dia, abertamente”³¹, ao comentar sobre tal acontecimento. As imagens captadas pela ONG mostram várias fileiras de dragas e empurradores, equipamentos que escavam o leito do rio em busca de minério, colocados no rio Madeira, próximo à comunidade de Rosarinho, no município de Autazes do Estado do Amazonas, 110 quilômetros da capital Manaus.

³⁰ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/156377-guia-para-cop26-o-que-e-preciso-saber-sobre-o-maior-evento-climatico-do-mundo>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

³¹ Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/cai-a-floresta-cresce-o-pasto/?utm_term=desmatamento%20no%20brasil&utm_campaign=%5BMAIO/20%5D+Florestas+-+CO&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=7235609613&hsa_cam=10032754507&hsa_grp=102091153878&hsa_ad=434702359801&hsa_src=g&hsa_tgt=kwd-301152600943&hsa_kw=desmatamento%20no%20brasil&hsa_mt=b&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gclid=Cj0KCQjworiXBhDJARIsAMuzAuyYcldxi4ogwJbJIOP3mNLOHYHwcQOC07sLGSX3MHwnT1BQPCPbzD4aAobEEALw_wcB>. Acesso em: 06 jul. 2022.

Eles teriam chegado algumas semanas atrás atraídos por rumores de uma descoberta de ouro na área. A localização é bastante estratégica, pois a distância da capital dificulta a fiscalização. O Madeira é o rio mais biodiverso do mundo. Abriga pelo menos 1.000 espécies de peixes que já foram identificadas. Este é um gigante que está morrendo com hidrelétricas e uma epidemia de mineração que nunca foi contida. Esse funcionamento foi atribuído à audácia dos garimpeiros, que exploram o rio em plena luz do dia, à licença "política e moral" dada pelo atual presidente da república.

No final de outubro, o presidente visitou um garimpo ilegal na terra indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, e defendeu um projeto de lei que regulamenta a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos na área indígena reservas. De acordo com o Poder Executivo, "este projeto não é fiscal. Se você quer plantar, você pode plantar. Se eles vão garimpar [procurar ouro e pedras preciosas], eles vão conseguir. Se quiserem construir reservatórios no vale do rio Cotingo, poderão fazê-lo". Quando questionado sobre a situação, o vice-presidente disse que as ações dos garimpeiros podem ter o apoio dos traficantes: "Recebemos vários relatos de que traficantes de drogas, suas quadrilhas, com a ordem de proteger suas rotas, se instalaram ali. Uma das formas de se manter é apoiando ações dessa natureza", assegurou³².

A descoberta de ouro no município de Autazes, no Estado do Amazonas, fizeram com que dezenas de jangadas de garimpeiros navegassem no rio Madeira. Segundo estudo publicado pelo MapBiomias, entre 1985 e 2020 a área explorada no Brasil cresceu seis vezes – de 31 mil para 206 mil hectares – e a mineração ilegal já ocupa uma área maior do que a mineração industrial. Em 2020, três de cada quatro hectares explorados no país foram na Amazônia, com especial pressão sobre os territórios indígenas³³.

Em 10 anos, a área ocupada pelo garimpo dentro das terras indígenas cresceu 495%; nas unidades de conservação, o crescimento foi de 301%. Hoje, o bioma concentra 72,5% de toda a mineração realizada no país: 149.393 hectares, dos quais 101,1 mil (67,6%) são garimpos ilegais. O Greenpeace explica que a

³² Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

³³ Disponível em: <<https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

mineração na Amazônia consiste em extrair minerais do fundo dos rios, filtrá-los e devolver os restos, com produtos químicos, às águas.

Na mídia, o ex-ministro do Ministério do Meio Ambiente, Carlos Minc, descreveu as ações dos garimpeiros como as de "uma milícia com uma estrutura política e financeira por trás, que envolve políticos e policiais".³⁴ As mensagens trocadas por um dos grupos de garimpeiros do rio Madeira, a que o jornal Estado de São Paulo teve acesso, mostram que eles estão preocupados com a regularização de sua situação: "Se não houver um representante perante o Governo que lute pelos garimpeiros, não há dúvida de que todos os anos se verá este atrevimento", disse um homem não identificado nas mensagens publicadas pelo jornal, em relação às operações contra os crimes ambientais³⁵.

Em janeiro de 2021, Rondônia autorizou a prática da mineração em seu território e revogou um decreto que proibia a extração de minério no rio Madeira, no trecho da divisa com o estado do Amazonas, onde a prática continua ilegal³⁶. A atividade foi promovida pelo governo brasileiro nos últimos dois anos e já deixou sua marca. Um relatório do El País revelou que a mineração ilegal de ouro na Amazônia despejou cerca de 100 toneladas de mercúrio nos rios da região³⁷. A exposição a metais neurotóxicos pode causar danos graves e permanentes, incluindo problemas cognitivos e motores, perda de visão, bem como envolvimento dos rins, coração e sistema reprodutivo. Esse ouro foi exportado pelo Brasil para países como Canadá, Reino Unido e Suíça, nações estas que também tentam vender a imagem de compromisso com a causa ambiental.

Na sequência da denúncia, o Ministério Público Federal (MPF) emitiu uma recomendação solicitando a adoção urgente de ações coordenadas para reprimir e dismantelar o garimpo ilegal de ouro no rio Madeira, no prazo de 30 dias. O MPF destaca que "a mineração de ouro na região não é amparada por licença ambiental emitida pelo órgão ambiental competente (...), o que torna essa atividade ilegal" (IDEM).

³⁴ Disponível em: <https://twitter.com/minc_rj>. Acesso em: 29 jul. 2022.

³⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2019/10/13/exclusivo-mensagens-mostram-a-furia-de-garimpeiros-por-fechamento-de-garimpo-ilegal.ghtml>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/01/29/marcos-rocha-regulamenta-garimpo-em-rios-de-rondonia.ghtml>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

³⁷ Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-20/explosao-do-garimpo-ilegal-na-amazonia-despeja-100-toneladas-de-mercurio-na-regiao.html>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

Em evento em Brasília, o ministro da Justiça, Anderson Torres, disse que está sendo preparada uma operação com a presença, inclusive, da Força Nacional, uma cooperação conjunta das diversas forças de segurança brasileiras. O Ibama respondeu, por meio de sua assessoria de comunicação, que medidas serão tomadas, mas que a coordenação da ação está sendo feita pela Polícia Federal e pelo Ministério da Justiça. Outros órgãos que também foram requisitados são o Comando Militar do Amazonas (CMA); a Superintendência da Polícia Federal do Amazonas e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), vinculados ao Governo deste Estado³⁸.

Os órgãos foram, cada um dentro de sua área de competência, realizar a identificação e imputação administrativa de todas as empresas irregulares em operação ou com indícios de atuação em passado recente na calha do rio Madeira ou seus afluentes, além de tomar medidas para a imediata interrupção das atividades ilícitas, inclusive por meio da destruição dos instrumentos do crime, se necessário. No entanto, Juliano Valente, diretor e presidente do Ipaam, esclareceu em nota que as jangadas permaneciam ancoradas no rio Madeira, área de competência federal (MPC-AM 009/2022)³⁹.

De acordo com o Ministério Público de Contas do Amazonas, a regulamentação da exploração mineral na área é de responsabilidade da Agência Nacional de Mineração (ANM); enquanto o Ibama é responsável pela concessão de licenças ambientais. Quanto à ação, no caso dos crimes de exploração ilegal de mineração, é de responsabilidade da Polícia Federal. E questões como a poluição da água são de responsabilidade da Marinha. O MPF lembra que, em agosto de 2021, a Justiça Federal determinou que o Ipaam cassasse as licenças concedidas irregularmente para as atividades de mineração de ouro no leito do rio Madeira, em área de mais de 37 mil hectares, em outra região do sul Estado do Amazonas.

O comércio ilegal de ouro depende muito da cumplicidade de empresas legais e formais do setor de mineração. Os comerciantes e processadores de ouro, que incluem empresas bem estabelecidas e empresas locais, desempenham um papel fundamental na cadeia de fornecimento ilícita, comprando quantidades substanciais de ouro ilegal de mineradores ilegais a preços com grandes descontos

³⁸ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-06/brasil-quer-ampliar-parceria-continental-de-enfrentamento-ao-crime>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

³⁹ Disponível em <<http://mpc.am.gov.br/?p=35550>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

em acordos especializados. Isso geralmente inclui o financiamento de operações de mineração para garantir o fornecimento. Essas empresas então vendem e exportam o ouro ilegal, ocultando sua origem por meio de transações e documentação falsificadas.

Esses esquemas ilícitos podem consistir em um acordo entre o proprietário ou gerente de uma mina legal e garimpeiros ilegais ou outros atores que detêm a posse de ouro obtido ilegalmente, como organizações criminosas. Denota-se, portanto, uma relação complexa entre público e privado, na medida em que se distanciam no posicionamento contra ao garimpo ilegal, mas também se aproximam nas malhas do submundo das áreas de mineração.

2.3 A Constituição Federal e os Decretos n. 10.965/2022 e nº 10. 966/2022

A CRFB/88, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, descreve um capítulo específico sobre povos indígenas, que inclui os artigos 231 e 232 de seu texto. Dentre essas disposições, os indígenas são reconhecidos por sua organização social, seus costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcar, proteger e garantir o respeito a todos os seus ativos (artigo 231). A CRFB/88 também define o conceito de "terras tradicionalmente ocupadas" como aquelas em que vivem permanentemente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as essenciais para a conservação dos recursos ambientais, as necessárias ao seu bem-estar e as necessárias ao seu desenvolvimento físico e reprodução cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, § 1º).

Da mesma forma, ressalta-se que suas terras estão em posse permanente dos povos indígenas e que as riquezas da terra, dos rios e dos lagos são de seu usufruto (art. 231, § 2º). Como avanços significativos, a Constituição determinou que as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis (art. 231, § 4º). Nesse sentido, o texto constitucional considera nulos os atos que tenham por objeto a ocupação, dominação e posse dessas terras ou a exploração de suas riquezas (art. 231, § 6º).

Assim, o texto constitucional estabelece um paradigma de proteção às terras indígenas, indicando, como descreve Orlando Villas Bôas Filho, "uma maior

autonomia dos direitos indígenas em relação aos interesses oriundos dos sistemas econômico e político" (VILLAS-BÔAS, 2003, p. 291). Nesse sentido, a partir de uma leitura sistemática da CRFB/88, é possível conceber o paradigma protetivo das terras dos povos indígenas supracitado como elemento constitutivo da dignidade da pessoa humana, princípio constitucional inscrito no art. 3º da CRFB/88. No entanto, na literatura jurídica, há um ponto de tensão ao conceber as novidades dos incisos (§§ 3º e 4º do artigo 231) como uma evolução aquisitiva para o indígena, em comparação com a anterior Constituição de 1967 e 1969.

Marco Antonio Barbosa (2001, p. 96-97), ao teorizar sobre recursos minerais e hídricos em terras indígenas, discutido no artigo 231, inc. III da CRFB/88, afirma que no sistema constitucional anterior esta questão não era constitucionalmente abordada como se entende, aqui o autor refere-se a Pontes de Miranda, onde todas as riquezas naturais, incluindo os recursos hídricos e a riqueza do solo, eram de usufruto total e exclusivo das comunidades indígenas. Segundo o autor, a questão da mineração em territórios indígenas na Assembleia Nacional Constituinte foi uma das mais "acaloradas", e isso levou a um "retrocesso constitucional" na possibilidade de exploração da terra com autorização do Congresso Nacional, sendo contrário ao disposto na recente Declaração Internacional dos Direitos dos Povos Indígenas (BARBOSA, 2001, p. 96-97).

Outro ponto que também gera debate é a possibilidade de retirar os povos indígenas de suas terras em caso de catástrofe ou epidemia que coloque sua população em risco, conforme previsto no art. 231, § 5º da CRFB/88. Como argumentam Marco Antonio Barbosa e José Afonso da Silva, esse dispositivo constitucional infringe o direito de posse permanente dos povos indígenas (BARBOSA, 2001, p. 96-97; SILVA, 2017, p. 425). Por fim, o capítulo sobre os povos indígenas termina com o art. 232 que dispõe sobre a capacidade jurídica dos povos indígenas, suas comunidades e organizações para ingressarem como partes legítimas em juízo, em defesa de seus direitos.

Trata-se da possibilidade de autodeterminação nas questões jurídicas que lhes dizem respeito, tendo em vista que, até a promulgação da CRFB/88 de 1988, os povos indígenas eram considerados pelo antigo Código Civil (1916) como "relativamente incapazes". Aponta-se também que existe uma espécie de "consenso" na literatura jurídica para classificar os direitos territoriais dos povos indígenas previstos sobretudo no art. 231 como "direitos fundamentais" (SILVA,

2017; DALLARI, 2009; VILLARES, 2009; BARBOSA, 2001; KAYSER, 2010; JOAQUIM, 2013). Isso também se deve à abertura do artigo 5º, § 2º e § 3º, que reconhece expressamente que o rol de direitos fundamentais da CRFB/88 inclui outros direitos constitucionalmente previstos, bem como direitos derivados do regime e dos princípios adotados pelo texto constitucional e pelos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, afirmando assim a existência de direitos fundamentais “dispersos” no texto constitucional.

O capítulo específico sobre povos indígenas na CRFB/88 limita-se aos aspectos discutidos acima; no entanto, os direitos dos povos indígenas também são abordados em outras disposições do texto. A CRFB/88 estabelece a competência exclusiva da União para legislar sobre as populações indígenas (art. 22, XIV); competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a exploração e aproveitamento de recursos hídricos, a pesquisa e a extração de riquezas minerais em terras indígenas (art. 49, XVI); a competência dos juízes federais para processar e julgar disputas sobre direitos indígenas (art. 109, XI); a defesa judicial dos povos indígenas como responsabilidade do Ministério Público (art. 129, V); além do estabelecimento de um prazo de cinco anos para concluir a demarcação das terras indígenas no país (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, art. 67).

Na seção que trata da Cultura, o texto constitucional também estabelece que o Estado deve garantir e proteger as manifestações da cultura indígena e os grupos que participam do processo civilizatório brasileiro (art. 215, § 1º). No que diz respeito aos direitos dos povos indígenas previstos na CRFB/88, cabe ainda ressaltar que eles devem ser lidos e interpretados sistematicamente com o que está previsto em outros dispositivos da CRFB/88, especialmente direitos sociais, direitos de liberdade, direitos ambientais ecologicamente equilibrados, proteção e direitos culturais. Menciona-se também que, além dos direitos territoriais, é possível afirmar que uma abordagem constitucional dos direitos dos povos indígenas não pode prescindir de pelo menos três outros pontos notáveis para uma análise a partir da complexidade desse fenômeno: a) a superação do integracionismo e do reconhecimento do pluralismo cultural; b) o reconhecimento de uma espécie de “pluralismo jurídico”; c) abertura ao direito internacional dos direitos humanos.

Sobre o primeiro ponto, a partir de uma análise sistemática da CRFB/88, estudiosos dos direitos indígenas afirmam que o texto constitucional superou um paradigma que marcou historicamente a relação entre o Estado e os povos

indígenas no país, qual seja, o paradigma da integracionismo, que se articulava como política de Estado desde o início do século XX. Segundo Raquel Fajardo (2006, p. 542), o integracionismo era uma das características do constitucionalismo social na América Latina, assim como o assimilacionismo era do constitucionalismo liberal.

Ambos os termos podem ser interpretados como sinônimos de uma prática que visa, em suma, negar o direito ao futuro desses povos, na medida em que negam suas práticas e suas expressões culturais, a partir da criação de uma "necessidade", inscrito na homogeneização à cultura "dominante". Esta é uma forma de lidar com o problema do pluralismo e da diferença, conforme definido por María José Fariñas Dulce (2014, p. 56). Em relação aos direitos dos povos indígenas, há atualmente uma série de documentos internacionais ratificados pelo Brasil, que incorporam, pelo menos do ponto de vista material, uma série de direitos com *status* constitucional.

Esse reconhecimento ocorreu tanto no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos quanto no Sistema Regional, com destaque para o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, observa-se que o referido paradigma de proteção constitucional dos direitos dos povos indígenas não se limita apenas ao texto constitucional, mas também se refere ao arcabouço da proteção internacional que, recentemente, teve um desenvolvimento profícuo.

Embora tenha havido um importante e frutífero reconhecimento constitucional dos direitos dos povos indígenas nas últimas quatro décadas no Brasil, e em grande parte do mundo, fica claro que, em certas questões políticas e econômicas fundamentais, como a questão do "terras indígenas" no Brasil, efetivamente não há "consenso" na esfera pública brasileira sobre a necessidade de salvuardá-los.

Observa-se que desde a "crise política" no país, iniciada em 2013, intensificou-se o questionamento discordante dos setores institucionais da comunidade política sobre os direitos dos povos indígenas (Nações Unidas, 2016), tanto do ponto de vista violência física e material, bem como a violência simbólica. Em relação a este último, os três poderes da República têm demonstrado por meio de ações a intenção de alterar ou mesmo "subverter" os dispositivos constitucionais em detrimento dos direitos já reconhecidos dos povos indígenas. A crise mostra que o histórico "problema fundiário" dos povos indígenas está longe de ser considerado

um "assunto do passado", pois continua sendo um tema central na atual cartografia política brasileira (DULCE, 2014, p. 71).

De fato, as discussões recentes sobre os direitos dos povos indígenas concentram-se na dinâmica de proteção e conservação das terras indígenas reconhecidas e aquelas que estão em processo de reconhecimento pela FUNAI. O dissenso político sobre os direitos dos povos indígenas levanta a questão de suas terras e a possibilidade de sua "compra", uso para outros fins que não a preservação de seus costumes e tradições e a exploração de grandes capitais por meio da mineração. Essa dissidência mina a centralidade da relação de identidade profunda que os povos indígenas estabelecem com suas terras e representa um desafio para a gestão da diversidade no Brasil.

A crise política brasileira, que começou em 2013 e se aprofundou com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 e com o processo eleitoral do atual chefe do Poder Executivo em 2018, está se desenvolvendo em consonância com macroprocessos nos níveis internacional e nacional que o (re)dimensionar ainda mais agudamente. Na arena internacional, o neoliberalismo, entendido como uma nova racionalidade não só econômica, mas também ética e política (DARDOT e LAVAL, 2019), delinea os contornos de sociedades cada vez mais desiguais, marcadas pela precariedade das relações trabalhistas e econômicas.

Por outro lado, e como resultado das políticas neoliberais, o "neoconservadorismo" (DULCE, 2014: 112) se apresenta como uma nova racionalidade política que sustenta o neoliberalismo e suas consequências. Ligada a isso está a crise das "democracias liberais" (DARDOT e LAVAL, 2019) e o estabelecimento das "democracias liberais", mesmo em espaços políticos reconhecidos como democracias "consolidadas", como os Estados Unidos e o Reino Unido, marcado pela emergência do "populismo" da direita, da extrema direita e da esquerda. Internamente, essa crise está relacionada à crise econômica, também recente, caracterizada pela queda dos preços das commodities, que são efeito direto do neoliberalismo (MASCARO, 2017, p. 280).

Tal crise aprofundou as precárias relações econômicas da população brasileira e a tornou politicamente vulnerável, como indica a pesquisa realizada pela antropóloga Rosana Pinheiro-Machado (2018, p. 77). Na mesma linha, a desconfiança no sistema político brasileiro e, sobretudo, nos partidos políticos

tradicionais, devido a escândalos de corrupção, mas também de instituições como o Supremo Tribunal Federal, também nos permite falar de uma "crise de representação" generalizado, o que permitiu o surgimento de figuras "de fora" na dinâmica política brasileira, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Os efeitos dessas crises repercutiram no crescimento da direita política e da extrema direita, além de aprofundar o radicalismo e o fundamentalismo da direita, extrema direita e esquerda.

Nesse contexto, pode-se dizer que as crises políticas são o pilar da "crise dos direitos". Isso porque a efetividade dos direitos já reconhecidos na esfera constitucional e infraconstitucional depende de ações políticas (HESSE, 2010, p. 48), de "políticas constitucionais", capazes de "dar vida ao texto", transformando-o em "norma". Com efeito, os momentos de crise política contrastam com a racionalidade jurídica que caracteriza o desenho constitucional, ou seja, a busca da "estabilidade" e do "bom andamento" da vida política com base nas regras determinadas em seu texto. As crises acentuam a "força normativa" do texto constitucional que, em determinados momentos, pode sucumbir à racionalidade política.

A crise dos direitos, portanto, desenvolve-se quando a racionalidade jurídica presente no texto constitucional e sua efetivação, por meio de sua transformação em "norma constitucional", é substituída pela racionalidade "política" e torna-se ainda mais aguda quando esta última se revela ser hostil à oposição, instrumentalizando-se na lógica amigo-inimigo, como aponta Carl Schmitt (2007, p. 24).

Os direitos constitucionais dos povos indígenas e a gestão da diversidade são centrais nessa dinâmica. Como minoria social e étnica no Brasil, os povos indígenas são vítimas de discursos "populistas" que os atacam simbolicamente. O atual presidente da República, já declarou várias vezes sua intenção de não mais demarcar nenhum "milímetro" de terras indígenas e tentar desconstruir as demarcações das terras indígenas já demarcadas, além de estabelecer uma política integracionista que desorganize a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (ZIMMERMANN; DA CRUZ, 2022, p. 418).

Nesse contexto, os direitos constitucionais dos povos indígenas correm o risco de sucumbir a uma dinâmica de "constitucionalização simbólica", em que há uma hipertrofia de sua dimensão simbólica, em detrimento da função jurídico-

instrumental (NEVES, 2011, p. 13). Partindo de um modelo teórico para a definição do termo Constituição, baseado na teoria sistêmica do direito, em diálogo com os modelos teóricos de Friedrich Müller e Peter Haberle, Marcelo Neves (2011, p. 54) define a constitucionalização simbólica como um déficit na concretude jurídico-normativa do texto constitucional. Pela interferência da racionalidade política na racionalidade jurídico-instrumental, a constitucionalização simbólica funcionaria como um fenômeno em que problemas sociais e culturais são mascarados por meio de um texto pouco efetivo em termos de resultados práticos e transformações empíricas na realidade social.

No final de 2021, a imprensa, por via *online*, anunciou a invasão de garimpeiros no Rio Madeira, localizado na Amazônia⁴⁰. De acordo com as informações disponibilizadas, grupos instalaram centenas de dragas e balsas na região com o intuito de realizarem exploração ilegal de ouro. O local tornou-se uma “cidade flutuante” para a efetivação das atividades:

Figura 4: fotografia dos garimpeiros no Rio Madeira



Fonte: Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/11/25/invasao-de-garimpeiros-no-rio-madeira-o-que-se-sabe-e-o-que-falta-esclarecer.ghtml>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

Não é novidade que a extração aconteça numa região como essa, no entanto o que mais impacta é a quantidade de balsas presentes num mesmo espaço, denunciado muito mais do que a presença de ouro no lugar, mas uma prática informal doméstica ampla. Justamente por apresentar esse efeito de “necessidade”,

⁴⁰ Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/11/25/invasao-de-garimpeiros-no-rio-madeira-o-que-se-sabe-e-o-que-falta-esclarecer.ghtml>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

de “garantir sustento”, é que o prefeito de Humaitá, Dedei Lobo (PSC-AM), se manifestou a favor dos garimpos na área. O regime constitucional brasileiro de uso das riquezas minerais segue a tradição dos grandes países mineradores: o Estado mantém a propriedade e o controle sobre os recursos minerais e permite que particulares os explorem.

O chefe do Poder Executivo federal assinou dois decretos federais, n. 10.965 e n. 10.966, de 11 de fevereiro de 2022, que alteram as regras de 2018 no Código de Mineração do país. Os novos deveres dos titulares de direitos mineiros referem-se à responsabilidade ambiental das empresas mineiras e aos regulamentos que obrigam ao encerramento das instalações. As mudanças decorrem de alterações na Lei n. 12.334/2010, por meio da Lei n. 14.066/2020 - Política Nacional de Segurança de Barragens, aprovada pelo Congresso em 30 de setembro de 2020 após o rompimento das barragens de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), ambas no estado de Minas Gerais.

De acordo com o decreto n. 10.965/2022, as mineradoras são responsáveis por prevenir desastres ambientais e criar planos de contingência caso ocorram. O texto também deixa claro que a empresa deve zelar pelo bem-estar das comunidades envolvidas e pelo desenvolvimento sustentável no entorno da mina, bem como pela saúde e segurança dos trabalhadores. Em caso de desastre ambiental, a norma determina que “a mina deve ser fechada e desmontada em todas as suas instalações, incluindo barragens de rejeitos”. O conceito de atividade de mineração também foi modificado, passando a abranger o transporte de minério e o armazenamento de resíduos.

Já no Decreto n. 10.966/2022, encontramos a instituição de um programa de mineração artesanal, com a “finalidade de propor políticas públicas e estimular o desenvolvimento da mineração artesanal e em pequena escala, com vistas ao desenvolvimento sustentável regional e nacional”. Essa proposta vai ao encontro do que Dedei Lobo, prefeito, defende na região do Rio Madeira. Trata-se de integrar e fortalecer as políticas setoriais, sociais, econômicas e ambientais para o desenvolvimento da atividade da mineração artesanal e em pequena escala no território nacional. É também importante destacar que tal prática se caracteriza como “atividades de extração de substâncias minerais garimpáveis, desenvolvidas na forma da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989”. Qualquer desvio de trabalho do que está disposto no Decreto n. 10.966/2022 não pode, em teoria, ser incluído como

garimpo artesanal, porque o decreto é um ato administrativo normativo e não uma lei, isto é, ele não pode ser considerado autônomo indo além do que diz a lei.

A Direção Nacional de Produção Mineral (DNPM), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, pela sua natureza decisória, em matéria de atribuição de direitos mineiros, está também incluída a autoridade ambiental, que está integrada num Sistema Nacional do Ambiente, de acordo com a Lei da Política Nacional do Ambiente, n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. A autorização de exploração é concedida a pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade brasileira, legalmente capazes.

As sociedades juridicamente competentes são aquelas constituídas de acordo com a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional (arts. 15 e 38 do Código Civil Brasileiro). O titular da autorização de pesquisa pode realizar as respectivas obras em terrenos de domínio público ou privado, desde que pague aos respectivos proprietários ou possuidores uma renda pela ocupação e indenização pelos danos daí resultantes (art. 27 do Código de Mineração).

2.4 O garimpo na Amazônia: o Brasil de hoje

A busca por novas áreas de mineração está se expandindo em territórios indígenas em meio a renda mineral subindo e as exportações do Brasil e incentivos do governo. No total, 570 empresas de mineração e associações têm 2.478 aplicativos ativos arquivados para mineração e investigação em 261 terras indígenas. Eles pretendem explorar uma área total de 10,1 milhões de hectares, quase do tamanho da Inglaterra. Os dados, encontrado em novembro 2021 no sistema da Agência Nacional de Mineração (ANM), está incluído em um novo relatório, publicado em 22 de fevereiro pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) - a maior rede de povos indígenas organizações do país - e Amazon Watch, uma ONG internacional.

Essas solicitações representam uma destruição, um genocídio dos povos indígenas, disse Dinaman Tuxá, coordenador executivo do APIB. Atualmente, a exploração nessas áreas é proibida, mas os requisitos podem garantir empresas prioridade na eventual aprovação de leis que permitam o avanço das atividades em terras indígenas. Por exemplo, o Projeto de Lei 191/2020, atualmente no Congresso, regula a mineração e outras atividades em territórios indígenas; e o

Projeto de Lei 490/2007, no Supremo Tribunal Federal, podem alterar a demarcação de terras indígenas.

Os projetos têm o apoio da base Bolsonaro e são vistos pelo setor de mineração como uma maneira de liberar a exploração de terras ociosas para desenvolver o país. Recentemente, o presidente também assinou um decreto para estimular a mineração em pequena escala na Amazônia, com o objetivo de gerar renda, segundo o texto, para "centenas de milhares de pessoas". A mineração foi elevada à categoria de atividade essencial para a economia brasileira, e isso significa que recebe investimentos com muito mais facilidade, diz Rosana Miranda, assessora de campanha da Amazon Watch no Brasil. Para grupos indígenas, como Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), no entanto, eles representam uma violação por parte do governo brasileiro na proteção dos povos indígenas e da regra 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a consulta livre, prévia e informada das comunidades indígenas afetadas.

Além do interesse por minerais para uso industrial, as terras indígenas são alvo da mineração de ouro. Em 2020, o Brasil exportou 110 toneladas de ouro para países como Canadá, Suíça, Polônia e Reino Unido, e quase 20% desse ouro era ilegal, segundo estudo do Instituto Escolhas⁴¹. As empresas canadenses são as mais envolvidas em projetos de mineração na Amazônia. Para Rosana Miranda, da Amazon Watch, a atuação das empresas canadenses no Brasil é um espelho da financeirização da mineração, em que o setor não responde mais às demandas reais, mas ao mercado financeiro⁴²:

São empresas que especulam sobre a possibilidade de explorar ouro no Sul Global, Isso é bem característico do Canadá, onde a mineração é permitida em terras indígenas e é considerada um exemplo para o Brasil, apesar de ter milhões de problemas.

Se concretizados, os atuais investimentos da canadense Belo Sun no Pará darão início ao maior projeto de mineração de ouro da América Latina. Grupos indígenas da região onde será construída a mina, próxima à usina de Belo Monte, estão preocupados com o desmatamento e a contaminação do solo e da água por

⁴¹ Disponível em: <<https://www.escolhas.org/brasil-exporta-ouro-ilegal/#:~:text=Em%202020%2C%20o%20Brasil%20exportou,um%20t%C3%ADtulo%20autorizando%20a%20extra%C3%A7%C3%A3o.>>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁴² Disponível em: <<https://vivagreen.com.br/darkgreen/mineradoras-buscam-novas-areas-de-exploracao-em-territorios-indigenas/>>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

substâncias tóxicas. Segundo o relatório⁴³, o desmatamento ligado à mineração na Amazônia já cresceu 62% em 2021 em relação a 2018. Dos 225 pedidos de mineração das nove mineradoras analisadas, 143 estão nos territórios do Pará, o estado líder em desmatamento no bioma, segundo o Imazon. Esse número dobrou em apenas seis meses: em julho de 2021, havia 67 aplicativos ativos⁴⁴.

Um estudo realizado por organizações da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela confirma a existência de pelo menos 2.312 pontos e 245 áreas de extração não autorizada de minerais como ouro, diamantes e coltan na maior floresta tropical do planeta. Além disso, foram identificados 30 rios onde ocorre a atividade de mineração e que servem como via de entrada de máquinas e insumos ou saída de minerais⁴⁵.

A pesquisa, realizada pela RAISG (Rede Amazônica de Informações Socioambientais Georreferenciadas) busca oferecer um panorama da mineração ilegal em todo o território amazônico, que se estende por mais de sete milhões de quilômetros quadrados. Com base em informações primárias, análise de imagens de satélite e notícias veiculadas na imprensa dos seis países até 2017, a Rede criou uma ferramenta *online* que permite navegar por todos os pontos e áreas de mineração e inclui pontos, áreas ou rios ilegais, sua situação atual (ativa ou inativa) e seu impacto nas Áreas Naturais Protegidas e Territórios Indígenas⁴⁶.

Apesar de décadas de luta contra o extrativismo sem regulamentação, a mineração ilegal persiste e cresce como um forte vetor de destruição e contaminação da Amazônia. A ganância por minerais valiosos se assemelha a uma epidemia, pois é encontrada em toda parte nesta floresta tropical. Embora a mineração sempre tenha existido nesta região, sua proliferação atual é inigualável em qualquer outro momento da história. A incidência do garimpo ilegal na Amazônia, principalmente nas Terras Indígenas e Áreas Naturais Protegidas, cresceu exponencialmente nos últimos anos com a alta do preço do ouro. No

⁴³ Disponível em: <<https://andi.org.br/2022/02/terras-indigenas-continuam-no-alvo-das-gigantes-da-mineracao-aponta-relatorio/#:~:text=No%20ano%20passado%2C%20o%20desmatamento,de%20povos%20ind%C3%A9genas%20e%20tradicionais.>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

⁴⁴ Disponível em: <<https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁴⁵ Disponível em: <<https://conexaoplaneta.com.br/blog/mapa-inedito-revela-areas-de-garimpo-ilegal-em-terras-indigenas-e-unidades-de-conservacao-na-amazonia/>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

⁴⁶ Disponível em: <<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/povo-munduruku-luta-contra-ameacas-destruicao-e-mortes-causadas-pelo-garimpo/>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

entanto, essa é uma das pressões menos investigadas, por isso a RAISG decidiu incluí-la como uma das questões que exige monitoramento permanente, principalmente por seus impactos socioambientais.

As análises da Rede identificaram 649 Áreas Naturais Protegidas, 55 com pontos de mineração ilegal ou jangadas ativos dentro de seus limites e 41 Áreas Naturais Protegidas que sofrem danos indiretos, seja em zonas de amortecimento ou em suas fronteiras. Por outro lado, dos 6.207 Territórios Indígenas, 78 apresentam atividades de mineração no meio ambiente. Desses 78, a maioria (64) está localizada no Peru. Em relação aos Territórios Indígenas com mineração ilegal dentro de seus limites, o Brasil lidera com 18 casos entre os 37 identificados. Em relação às atividades de balsas nos rios desses territórios, a Colômbia tem a maior incidência – 30 entre os 65 casos investigados (IDEM).

De todos os pontos mapeados, a maioria está na Venezuela, seguida por Brasil, Equador e Peru. Na Colômbia e na Bolívia, a unidade de análise correspondeu aos rios, razão pela qual as informações não aparecem quantificadas como pontos. Das 245 áreas de extração, três estão na Bolívia, 132 no Brasil, principalmente na região do rio Tapajós, e 110 no Peru, em Madre de Dios. Este departamento peruano é considerado o setor da Amazônia com maior degradação causada pela extração de ouro. Para Guiana, Guiana Francesa e Suriname não foi possível encontrar dados consistentes sobre o assunto.

Essas atividades extrativistas ilegais são caracterizadas por práticas antitécnicas e insustentáveis. Eles são realizados principalmente por meio de jangadas e dragas, que não só têm efeitos ambientais nos leitos dos rios, mas também devido ao uso indevido de mercúrio. Isso está causando danos à saúde das populações locais, principalmente dos indígenas, alerta Francisco von Hildebrand, diretor do Gaia Amazonas (ZIMMERMAN; DA CRUZ, 2022, p. 380).

Figura 5: Mapa organizado pela RAISG



Disponível em: <<https://mineria.amazoniasocioambiental.org/>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

O material foi organizado e disponibilizado em uma plataforma que permite ao usuário filtrar as informações e produzir sua própria análise. Cada ponto, além da fonte, traz informações sobre o mineral extraído, a forma de exploração, a data e a presença de insumos poluentes, principalmente mercúrio. É um verdadeiro quebra-cabeça que reúne estudos publicados, informações de parceiros locais, *press releases* e análises de imagens de satélite, e identifica as áreas protegidas - como Unidades de Conservação e Terras Indígenas - no território amazônico afetadas pela mineração ilegal. A RAISG destaca que para lidar com o problema é necessária uma ação transfronteiriça com cooperação entre os países amazônicos. Esta plataforma de mineração ilegal estará constantemente construindo e atualizando dados⁴⁷.

Pouco mais de um décimo do território brasileiro é classificado como terra indígena, espalhada por mais de 400 reservas. Mas de acordo com a RAISG, existem mais de 450 minas ilegais na Amazônia brasileira, onde está localizada a maioria dessas reservas. O projeto provavelmente causaria um aumento drástico no nível de atividade de mineração. Uma vez que a porta for aberta, será uma avalanche, lamenta Glenn Shepard, antropólogo americano que trabalha com populações indígenas afetadas pela mineração ilegal. A lei criará um precedente

⁴⁷ Disponível em: <<https://mineria.amazoniasocioambiental.org/>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

que permitirá a entrada de mais garimpeiros. O Ministério de Minas e Energia havia recebido mais de 4.000 solicitações de atividades relacionadas à mineração em terras indígenas. As tensões entre os mineiros e as comunidades locais são muito sérias⁴⁸.

Em junho de 2019, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) indicou que dezenas de garimpeiros vestidos com uniformes militares invadiram a comunidade Wayampi na Amazônia brasileira, esfaqueando e matando um de seus líderes. De acordo com uma investigação da ONG internacional Global Witness, em 2018, 20 defensores da terra e do meio ambiente foram assassinados no Brasil. Em escala global, a organização sem fins lucrativos citou a mineração como o setor mais mortífero, com 46 assassinatos quantificados no mesmo ano⁴⁹.

A observação holística da covariação entre economias ilícitas e governança requer a consideração de múltiplos fatores. Nesse sentido, as variáveis econômicas, socioambientais, normativas e políticas são consideradas as principais, para delimitar o arcabouço conceitual baseado em termos como modernização ecológica, ecologia política, criminologia ambiental, corrupção, segurança multidimensional e governança ambiental. A complementaridade dessas noções gera uma abordagem teórica válida sobre a situação sociopolítica dos países estudados e sua dependência da exportação de produtos primários como base de seus sistemas econômicos.

Para começar, no âmbito da análise das economias formais, uma nova visão de sustentabilidade e desenvolvimento econômico em áreas ricas em biodiversidade como a Amazônia está vinculada à modernização ecológica ou economia verde que se baseia na garantia da produção no longo prazo e segurança alimentar como motor do progresso e redução da pobreza sem erodir os sistemas ecológicos nacionais. O conceito é produto de um acordo político que surgiu da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável "Rio+20", em 2012, focado em promover o desenvolvimento econômico sustentável de acordo com a definição de economia verde que cada país promove com base em suas políticas ecológicas específicas (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 20)

⁴⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/29/terras-indigenas-podem-receber-ate-40-hidreletricas-estima-ministerio-de-minas-e-energia.ghtml>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/04/20/indigenas-denunciam-invasao-de-garimpeiros-e-relatam-abusos-sexuais-no-amazonas>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Em termos gerais, a economia verde é uma forma sustentável de gerir os recursos naturais e promover a equidade na distribuição de renda, particularmente em países em desenvolvimento que são altamente dependentes de bens primários para o crescimento econômico e sobrevivência. No mesmo sentido, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) indica que a "boa governança" dos recursos naturais está associada, por sua vez, às capacidades desses governos para promover o desenvolvimento sustentável, e é exercida por meio de instituições (leis, regulamentos e contexto fiscal) e decisões políticas soberanas sobre o funcionamento dos setores extrativos (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 24).

Embora nos países amazônicos comece a ser promovido o paradigma da economia verde, as já mencionadas imagens de satélite do desmatamento mostram que os padrões de degradação ambiental não seguem critérios de sustentabilidade com perspectiva de longo prazo, mas de maximização de lucros e eficiência produtiva. Assim, na intersecção entre as variáveis econômicas e socioambientais está o problema da ecologia política, que se orienta para os conflitos ecológico-distributivos ou a forma como as populações que tiveram um passado colonial se vinculam a argumentos de injustiça ambiental (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 28).

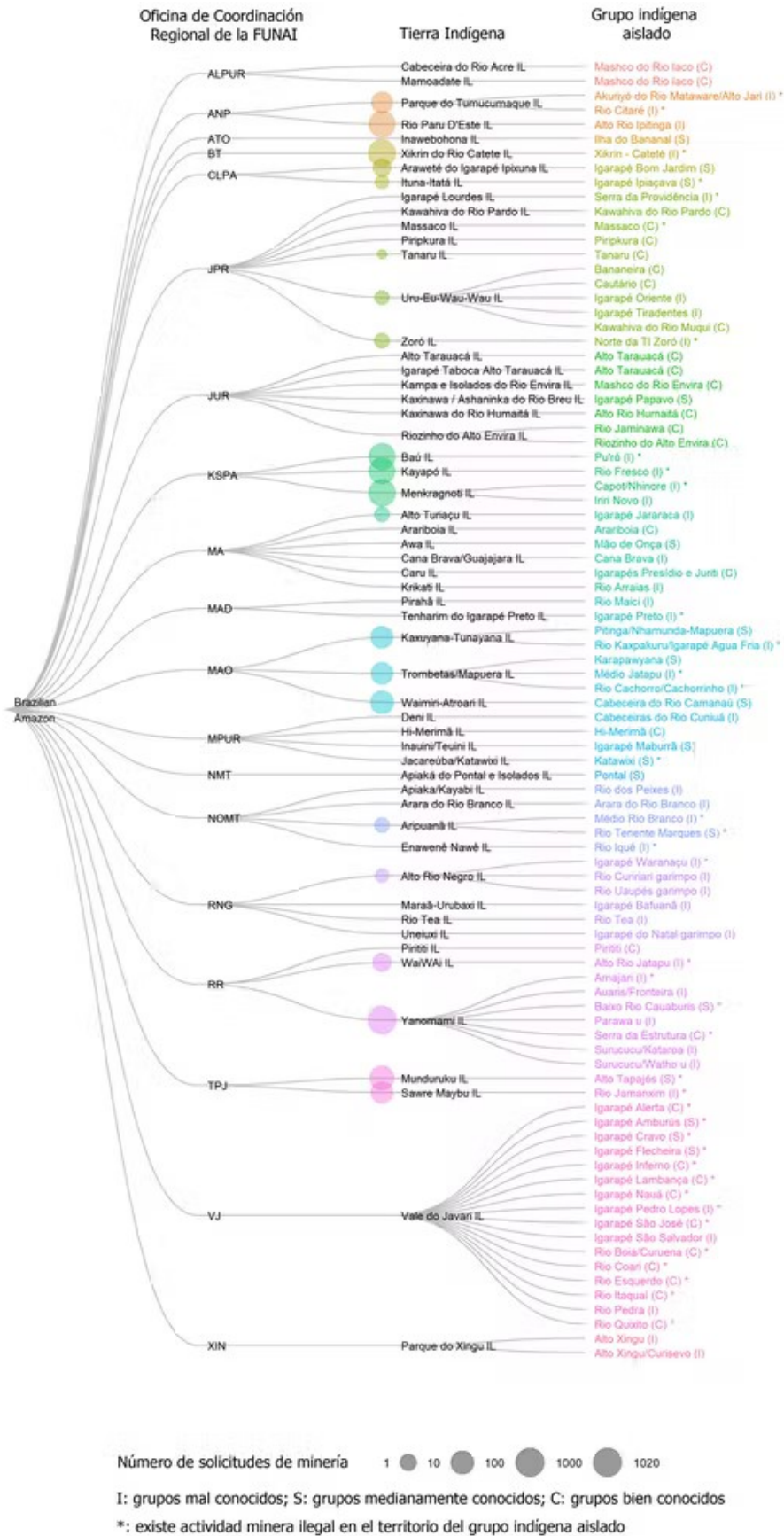
Nesses casos em que há uma forte dependência das economias extrativistas que levam a uma superexploração dos recursos naturais para exportação, as discussões sobre ecologia política se refletem na justiça ambiental, nos padrões globais de consumo, no desenvolvimento insustentável e na desigualdade social (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 28). Como proposta alternativa, essa abordagem privilegia a economia ecológica em oposição à modernização ecológica, que é considerada baseada apenas em critérios macroeconômicos e priorização da compensação monetária; Essa visão, por outro lado, atribui a perda de biodiversidade e o esgotamento de recursos às comunidades locais como um valor irreduzível (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 30).

Na intersecção entre os dois modelos conceituais da relação entre economia e ecologia, emergem conflitos sociais entre algumas comunidades locais e governos nacionais onde se estabelecem duas visões antagônicas sobre propriedade privada e direitos civis, o que é típico da variável socioambiental. Como padrão socioambiental, a intervenção política de algumas comunidades na Amazônia se desenvolve, assim, a partir de grupos locais de "resistência" com argumentos

territoriais mais próximos do culto da flora e da fauna do que da sustentabilidade do desenvolvimento econômico (VILLAS-BÔAS FILHO, 2003, p. 35).

O desmatamento causado pela mineração reduz o território utilizável por grupos nativos e aumenta as chances de contato indesejado. Às vezes, argumenta-se que a mineração tem um efeito muito localizado e, portanto, irrelevante. No entanto, o desenvolvimento gerado em torno de um projeto de mineração causa um grande impacto ambiental. De fato, 9% do desmatamento na Amazônia se deve à mineração direta ou indiretamente. Por outro lado, a poluição dos rios causada pela mineração é um dos maiores problemas ambientais e de saúde da Amazônia.

Figura 6: Grupos indígenas isolados em terras indígenas na Amazônia brasileira



. Os círculos indicam o número de pedidos de mineração registrados em cada terra indígena.

Fonte: Villén-Pérez *et al.* (2021).

Como resultado da mineração intensiva de ouro, seu povo está entre os mais expostos ao mercúrio no mundo. Os graves problemas de saúde derivados do mercúrio devem afetar da mesma forma os indígenas isolados. Finalmente, a chegada massiva de trabalhadores na região de um grupo isolado tem múltiplos impactos. O crescimento populacional pode esgotar os recursos alimentares nas florestas e rios da área, comprometendo os meios de subsistência de comunidades isoladas. Além disso, os não indígenas trazem consigo doenças para as quais os povos isolados não têm imunidade. O contato breve pode dizimar suas populações, como aconteceu repetidamente em 2020. Mesmo na ausência de contato, aldeias isoladas podem ser afetadas por um aumento na incidência de doenças transmitidas por mosquitos, como a malária.

Existem 120 grupos indígenas isolados registrados na Amazônia brasileira⁵⁰. A FUNAI é o órgão governamental encarregado de estudá-los e protegê-los. A FUNAI tem conhecimento de alguns grupos isolados, que foram localizados por terra ou por ar. No entanto, para a maioria tem apenas alguns indícios de sua existência. O trabalho da FUNAI é essencial para a proteção dessas sociedades isoladas. De todas as terras indígenas com grupos isolados, aquelas com grupos conhecidos têm menos interesses minerários do que aquelas sem. As grandes mineradoras preferem operar onde não há grupos isolados conhecidos para pôr em risco suas reputações.

2.4.1 Projeto de Lei n. 191/2020

As discussões sobre a mineração em terras indígenas voltaram ao debate público devido à publicação da Portaria n. 667/2022, da Casa Civil, que incluiu o PL n. 191/20 do governo federal para o ano de 2022. O PL 191/2020 visa regulamentar o § 1º do artigo 176 e o § 3º do artigo 231 da CRFB/88, para estabelecer as condições específicas para o exercício das atividades de pesquisa e extração de recursos minerais e hidrocarbônicos e pelo uso de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas.

⁵⁰ Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/mineracao-ameaca-povos-indigenas-isolados-2-o-avanco-da-mineracao/#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20brasileira%20abriga%20mais,50%20idiomas%20nativos%20%5B6%5D.>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

Várias iniciativas legislativas já foram propostas com esses objetivos. A questão é complexa e carece de consenso entre os setores envolvidos com a produção mineral, povos indígenas, ambientalistas e sociedade em geral. Do ponto de vista constitucional, vários aspectos que deveriam reger a lei têm sido vilipendiados, tanto no debate público quanto nas propostas que tramitam no Legislativo, em especial no PL n. 191/2020. A CRFB/88 estabeleceu regras gerais para as atividades de mineração ou aproveitamento do potencial energético em todo o território nacional. No entanto, criou regras específicas e mais restritivas para a possibilidade de sua prática em terras indígenas.

O já referido §3º do artigo 174 da CRFB/88 estabelece que “o Estado favorecerá a organização da atividade mineira em cooperativas, tendo em conta a proteção do ambiente e a promoção econômica e social dos mineiros”. O §4º estabelece que “as cooperativas a que se refere o número anterior terão prioridade na autorização ou concessão para a investigação e exploração de recursos minerais exploráveis e minas, nas áreas em que operem e nas estabelecidas nos termos do art. 21, XXV, na forma de lei”. O artigo 174, § 4º da CRFB/88 também faz referência ao artigo 21, XXV, que confere à União a competência para estabelecer as áreas (ou zonas de mineração) e as condições para a atividade minerária.

Pode-se inferir da leitura do artigo 231, §7º da CRFB/88, portanto, que, pela inaplicabilidade dos artigos 174, §§ 3º e 4º e 21, XXV, todos da CRFB/88, não há possibilidade de “promover a atividade minerária” ou conferir prioridade em terras indígenas para cooperativas de garimpeiros nessas terras. Além disso, o Governo Federal ou qualquer outro Poder da República não tem mais competência para estabelecer ou definir áreas (zonas de garimpagem) e condições para o exercício da atividade mineradora em terras indígenas.

A mineração em terras indígenas, portanto, não está sujeita à regulamentação prevista no artigo 231, §3º da CRFB/88, seja na forma de lei ou outros atos normativos. O PL n. 191/2020 ignora tal questão e busca regulamentar não só a mineração, mas também a prospecção. Outro ponto ignorado pela proposta refere-se à necessidade de autorização do Congresso Nacional para a exploração e uso de recursos hídricos e para a investigação e exploração de riquezas minerais, prevista no artigo 49, XVI e no artigo 231, § 3º da CRFB/88.

De acordo com o PL n. 191/2020, a autorização só seria necessária para terras cujo processo de demarcação já tivesse sido aprovado pelo Presidente da República. Para se ter uma ideia, atualmente existem 237 processos de demarcação de terras indígenas pendentes de homologação por decreto⁵¹, penúltima fase de um processo administrativo complexo, que envolve estudos técnicos elaborados por equipe multidisciplinar, aprovação do presidente da FUNAI, impugnação administrativa, análise e aprovação dos estudos do Ministro da Justiça. Concluídas todas essas etapas, segue-se o processo para homologação presidencial e, posteriormente, para registro em cartório e na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Este processo é longo e demorado. Há processos iniciados na década de 1980 que ainda não foram concluídos e casos em que o processo de demarcação ainda não foi aberto (IDEM).

De acordo com o PL n. 191/2020, em terras não habilitadas, as atividades poderiam ser liberadas por meio de uma “autorização provisória”, sem qualquer manifestação do Congresso, conforme determina a CRFB/88. Após aprovação por decreto, o Congresso teria quatro anos para autorizar a atividade. Nas terras que já possuem o decreto de homologação, o Congresso também teria que autorizar a investigação e exploração de minérios, bem como o uso de recursos hídricos, no prazo de quatro anos. Caso não autorize a atividade dentro deste prazo, será considerado que houve aprovação tácita ou que o prazo expirou. Neste ponto, o PL n. 191/2020 insulta o pacto federativo e retira a competência exclusiva do Congresso Nacional, que pode ser exercida por decreto legislativo.

É importante destacar que a ausência de deliberação do Congresso Nacional, em todas as áreas de sua competência, é considerada como falta de prioridade ou negativa, nunca como autorização tácita ou fictícia. Ressalte-se também que a CRFB/88 não alterou a etapa do processo de demarcação das terras indígenas para a necessária autorização do Congresso e a audiência das comunidades afetadas. Tampouco criou regimes jurídicos diferenciados entre terras indígenas homologadas e não homologadas. Se a possibilidade de autorização provisória for válida, mesmo as terras com presença de indígenas isolados, que são aqueles que não têm contato com a sociedade do entorno, poderão ser afetadas,

⁵¹ Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/pl-19120-atropela-constituicao-para-liberar-mineracao-em-terras-indigenas#:~:text=Para%20se%20ter%20uma%20ideia,da%20Funai%2C%20contesta%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%2C%20an%C3%A1lise>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

pois muitas delas possuem apenas portaria de interdição de área, sem conclusão formal do processo de demarcação e o decreto de homologação.

O Brasil é o país com o maior número de indígenas isolados do mundo. São extremamente vulneráveis socioepidemiologicamente, pois a falta de contato com outros povos e com a sociedade em geral faz com que não tenham memória imunológica para doenças comuns, como a gripe. Além disso, são indígenas totalmente dependentes do ambiente que os cerca, portanto, qualquer mudança ambiental pode ameaçar a sobrevivência do grupo. O PL n. 191/2020, porém, não se preocupou com essas questões. Sob o argumento de “criar a lei prevista na Constituição”, o PL n. 191/2020 pretende instituir uma verdadeira desregulamentação das empresas de alto impacto, promovendo uma “liberação geral” de inúmeras atividades atualmente proibidas.

Além de buscar legalizar a mineração e conceder direitos minerários, atropelando os direitos constitucionais dos povos indígenas, o PL n. 191/2020 também promoverá a instalação de hidrelétricas, a abertura de estradas e o plantio de espécies transgênicas em terras indígenas. É importante lembrar que as terras indígenas são a base material onde os indígenas vivenciam sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nelas realizam suas atividades produtivas e encontram os recursos ambientais necessários ao seu bem-estar. Tais garantias constitucionais devem constituir o cerne essencial de qualquer lei que busque “regulamentar” a matéria, sob pena de dismantelar o próprio conceito de “terra indígena”.

Em sua forma atual, o PL n. 191/2020 reduzirá drasticamente o grau de proteção institucional dos direitos fundamentais dos povos indígenas, atingindo o cerne essencial de seus direitos fundamentais à vida, organização social, usos e costumes, bem como usufruírem exclusivamente da riqueza dos solos, rios e lagos, direitos garantidos permanentemente nos artigos 231, *caput* e parágrafos da CRFB/88.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CORRELATOS

A economia mundial é caracterizada pela grande competitividade, fruto da globalização e do aumento contínuo da demanda por bens de consumo e do crescimento populacional, que se reflete diretamente no consumo de energia e no aumento do uso dos recursos naturais. O sistema jurídico tradicional foi criado para resolver disputas individuais. No entanto, a criação de uma sociedade coletiva exigia que o jurista criasse uma lei coletiva.

De fato, o surgimento de novas e complexas relações sociais, econômicas e políticas como resultado da globalização, da maior concentração de pessoas nos centros urbanos, da produção de lixo e do surgimento de novas relações jurídicas como resultado da transformação midiática. A natureza começou a dar sinais de alerta, não só na proteção das ciências naturais, mas também nas ciências sociais, a necessidade de ação. O estudo dessas novas relações levou à separação de novas categorias de direitos: os direitos gerais. Esses conceitos de direitos estão relacionados a pessoas pertencentes a um número desconhecido e indefinido que se relacionam por circunstâncias reais. Assim, surgiu o Direito Ambiental, conhecido como um conjunto de normas jurídicas de diferentes perspectivas, que formam um microssistema jurídico que garante o direito ao meio ambiente humano equilibrado, essencial para uma sadia qualidade de vida.

O grande problema é que o Direito Ambiental não forma um conjunto único de regras de coordenação que constituam o todo. O problema surge da impossibilidade de fazer valer a clássica divisão entre direito público e direito privado. Em muitos casos é possível encontrar regulamentos que estabelecem os direitos gerais de toda a comunidade à propriedade privada. Essa situação ocorre no âmbito das práticas da atividade econômica no funcionamento socioambiental da propriedade, que raramente conflita com direitos fundamentais.

O Direito Ambiental é essencialmente multidimensional e internacional, exigindo diálogo entre as ciências naturais e as ciências sociais. E dentre os inúmeros problemas que enfrenta, talvez o maior seja o conflito entre o crescimento econômico, a atividade econômica em geral e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. São muitas as normas que resultam de leis, resoluções, regulamentos e diretrizes regulamentando diversas situações, que exigem a criação de diretrizes seguras e genuínas para a implementação de microssistemas de

direito ambiental. Esse papel é desempenhado pelos princípios norteadores do direito ambiental.

A implementação de padrões ambientais criou grandes contradições e interpretações errôneas. Neste contexto, o estudo dos princípios ambientais visa mostrar os parâmetros mínimos para a interpretação e implementação das referidas normas. Uma nova realidade emerge para o profissional do Direito que zela não apenas por uma sociedade justa - sua principal missão até então -, mas também por um planeta habitável em um ambiente onde a qualidade de vida seja garantida. O que se tem observado é, na prática, uma enorme lacuna entre o desejado desenvolvimento sustentável e a implementação das normas ambientais. Os princípios do Direito Ambiental, embora proporcionem um caminho seguro para buscar a efetividade, não têm sido respeitados pelos governantes e pela iniciativa privada nos aspectos legislativos e na implementação de políticas públicas e projetos privados.

O Direito Ambiental criou muitas ferramentas para a sustentabilidade. Desde a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, até a segunda conferência, chamada Rio-92, o caminho foi longo. De um simples sonho contido na Declaração de Estocolmo, a saber: "Todo ser humano tem direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado", até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e diplomatas jurídicos de outros países que introduziram esse direito como direito fundamental, percorreram um longo caminho. José Afonso da Silva (1995, p. 59) dá esta lição:

A Declaração do Meio Ambiente firmou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, que influíram na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988. Princípio 1 - O Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio ambiente para as gerações presentes e futuras. O que é importante escrevermos de outra feita – é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente (SILVA, 1995, p. 60).

Como a propriedade jurídica protegida é a própria vida humana, esse direito foi elevado ao patamar da CRFB/88, prevalecendo sobre outros que lhe são inferiores. Nesse caso, pode haver conflito com direitos fundamentais, como o direito de propriedade ou o direito à livre iniciativa com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Diante de uma disputa de direitos fundamentais, utiliza-se a aplicação do princípio da proporcionalidade, que prevê o desenvolvimento de interesses coletivos relativos ao indivíduo. A economia tradicional considera apenas os fatores de produção como matérias-primas, energia, salários, equipamentos necessários para o exercício de uma determinada atividade produtiva. Os resultados, entre outras coisas, são o resultado da atividade produtiva, como odores, ruídos e detritos. Diz-se tradicionalmente que esses estrangeiros constituem o preço do desenvolvimento. Antes da promulgação da lei ambiental, as pessoas tinham que enfrentar tais situações.

Diante da necessidade de fortalecer e melhorar a efetividade das políticas de proteção ambiental, este momento não pode ser mais adequado e sensível para fortalecer o debate e manter a importância do tema. Nos estudos ambientais, amplamente aceitos na sociedade atual, é necessário compreender alguns dos conceitos sobre o assunto, bem como realizar um estudo aprofundado das diretrizes específicas tratadas pelo Direito Ambiental. No rol desse cenário, esta terceira seção do trabalho se subdivide de forma a abordar os princípios ativos dentro do Direito Ambiental no que tange à manutenção da sustentabilidade e à adequação dos contextos de produção humana com a manutenção dos recursos naturais brasileiros, faz-se, portanto, da seguinte maneira: (i) no item 3.1 destacaremos os “Princípios da prevenção e da precaução”; (ii) já em 3.2, o foco recairá para o “Princípio da dignidade da pessoa humana”; (iii) por fim, em 3.3, temos o “Princípio do poluidor pagador”.

3.1 Princípios da prevenção e da precaução

A implementação dos princípios básicos do Direito Ambiental é, sem dúvida, necessária para o benefício de toda a comunidade, a fim de proteger o meio ambiente. Especialmente no que diz respeito aos princípios da prevenção e da precaução, é necessário destacar que de suas seitas, alguns estudiosos discordam sobre sua separação ou fusão. Por um lado, há estudiosos que preferem o nome de

prevenção e, por outro, alguns deles adotam o nome de precaução. Além disso, existem aqueles que diferem daqueles que os refletem como princípios sinônimos, então eles preferem saber que existem dois princípios separados. Essa é a linha de raciocínio que será seguida no desenvolvimento atual.

Há doutrinadores que preferem denominação prevenção, e outros, precaução ou cautela. Muitos autores ainda adotam ora uma, ora outra, indistintamente, como expressões sinônimas. Para o nosso campo de estudo, entendemos que a prevenção é gênero das espécies, precaução ou cautela, ou seja, é o agir antecipadamente. Prevenção, como se pode notar, tem significado de antecipar ao fato. Já cautela significa a atitude ou cuidado que se deve ter para evitar danos ao meio ambiente ou a terceiros. O conceito de prevenção é mais amplo do que precaução ou cautela [...] (SIRVINSKAS, 2011, p. 106).

Édis Milaré (2009, p. 822) ensina que a diferença entre os princípios pode ser facilmente compreendida semanticamente, pois a palavra "prevenir" é o substantivo do verbo prevenir (em latim *prae* = antes e *venir* = vir, vem), significa o ato ou efeito da previsão, chegar antes. O autor explica que isso cria um "conceito geral, um palpite simples na época, é verdade, mas com um propósito conhecido". Em vez disso, a palavra "cuidado" é o substantivo do verbo tomar precaução (em latim *prae* = antes e *caverna* = cuidar), que "sugere cuidado de precaução com uma precaução desconhecida para que um comportamento ou ação não possa ser praticado". Apesar das diferenças teóricas entre as palavras "prevenção" e "precaução" em contextos ambientais, é importante que os estudiosos ressaltem que os princípios da prevenção e da precaução são a proteção ambiental. E é fundamental que a estrutura das políticas de proteção ambiental seja regulamentada e implementada pelo Estado.

A implementação dos Princípios de Prevenção no Direito Ambiental visa prevenir e orientar a prevenção de eventos adversos que possam ter efeitos não intencionais sobre o meio ambiente e impedir continuamente a sua reparação. Muitas vezes a destruição do meio ambiente é irreversível, por exemplo, a reparação do desaparecimento de espécies. Alguns danos são compensáveis, enquanto outros não. No caso do desmatamento, por exemplo, mesmo que as árvores originais sejam replantadas, levará muitos anos para que elas cresçam. Em alguns casos, ela não retornará ao seu estado original, pois mesmo que as árvores cresçam, a floresta não será a mesma. Durante esse tempo muitas espécies irão

desaparecer e o solo não será mais o mesmo, entre outras mudanças que certamente ocorrerão.

Nesse sentido, Fiorillo (2011, p. 106) ensina que os princípios da prevenção já foram reconhecidos por alguns estudiosos como métodos de ação. Portanto, parece apontar para uma maneira de evitar a ocorrência de degradação ambiental potencialmente prejudicial. Os Princípios de Prevenção estão garantidos no artigo 225 da CRFB/88⁵² com os seguintes pontos: "Toda pessoa tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Impondo à sociedade este dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações".

Segundo Fiorillo (2011, p. 117), o princípio da prevenção é "um dos mais importantes princípios que regem o direito ambiental". Com base nisso, verificou-se que tomar medidas de precaução é mais fácil do que reparar danos ambientais, o que é praticamente impossível. Portanto, é considerado fundamental, pois é amparado pela CRFB/88 e, além disso, para evitar efeitos adversos ao meio ambiente.

Sua importância está diretamente ligada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é irreparável. Uma floresta devastada causa lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam (RODRIGUES, 2005, p. 203).

O princípio da prevenção aplica-se a um risco conhecido. Este risco é definido como aquele que foi identificado por meio de pesquisas, informações e dados ambientais. Este é um dos perigos conhecidos que são tomadas medidas para prevenir ou reduzir os danos ao meio ambiente. Para Oliveira (2009, p. 45) "Uma das formas de aplicação desse princípio é por meio do Estudo Pré-Impacto Ambiental (EPIA/RIMA), previsto no artigo 225 IV, § 1º, da Constituição Federal". O objetivo deste estudo é ajudar a esclarecer os potenciais impactos que podem ter sobre o meio ambiente, bem como sugerir medidas que auxiliem na sua reabilitação quando a instalação da obra ou atividade se destine.

⁵²Disponível

<<https://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%202004#:~:text=SUM%C3%81RIO-,Art.,as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es.>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Diante de todos esses motivos, que regem os princípios acima, fica claro que medidas devem ser tomadas para prevenir qualquer risco ou dano que possa afetar o meio ambiente. Assim, como forma de aplicar os princípios da prevenção, o professor Machado (2007, p. 84) identifica cinco coisas, a saber: identificação de espécies de animais e plantas de uma área, conservação da natureza e identificação de fontes de água do mar contaminadas. Em termos de controle de poluição: Identificar e listar ecossistemas descrevendo mapas ecológicos; Meio Ambiente e Planejamento Econômico Integrado; Planejamento ambiental do terreno de acordo com a sua adequação e estudo de impacto ambiental para a valorização dos locais.

Com a aplicação desses princípios, fica claro que é possível antecipar ambas as ações antes de um evento catastrófico, além da probabilidade de reação à eventualidade e prevenir danos ambientais contínuos em grande escala. Para deferimento do pedido de liminar do Superior Tribunal de Justiça - STJ, consta do recurso especial a seguinte decisão:

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDORPAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. 1. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso. (...) 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (STJ - REsp 605323/MG Recurso especial 2003/0195051-9 Relator(a) Ministro José Delgado Relator(a) p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki (1124), Órgão Julgador T1 - Primeira turma, Data do Julgamento 18/08/2005. Data da Publicação DJ 17/10/2005 p. 179 RNDJ vol. 73 p. 87.)

Por outro lado, o princípio da precaução é um bom guia para as discussões jurídicas atuais, no que diz respeito ao envolvimento de riscos à sociedade e ao meio ambiente. É amparada pela CRFB/88 e está prevista no artigo 10 da Lei

11.105/2005. Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, os princípios de precaução acima foram adotados na Declaração de Princípios, conforme consta no artigo 15 do texto:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Além disso, vale destacar também que isso indica falta de certeza científica formal, de que a presença de um risco de dano grave ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever esse dano e rejeitar tal risco. Na mesma linha de raciocínio, Oliveira (2009, p. 46) destaca que “no princípio da precaução, o que se dispõe é um estudo científico completo dos possíveis efeitos e implicações da falta de informação ou da intervenção no meio ambiente“. Aqui você tem incerteza científica, incerteza sobre os efeitos de possíveis danos. Assim, na ausência de estudos, certas intervenções no meio ambiente não são admissíveis, como a produção e cultivo de uma substância com a alegação de que não há evidências.

Sabe-se que, em caso de incerteza, será aplicado o princípio da precaução, pois é considerado sinônimo de ação cautelar, pré-cuidado. Validar quais danos e consequências podem afetar o meio ambiente por meio de ações e esforços do homem, reforçando assim a noção de que a reparação do dano causado é praticamente impossível, pois de acordo com os princípios do estudo, mesmo com a restauração do meio ambiente, o meio ambiente irá não voltar ao estado em que estava. Por todas essas razões, existem preocupações, principalmente quando se trata do garimpo.

Ressalta-se que, para aqueles garimpeiros que inicialmente causam danos desconhecidos ao meio ambiente no âmbito do processo de licenciamento ambiental, a demora administrativa é benéfica, pois o agente permanece com o título de autorização de que não terá mais direito, se avaliado tecnicamente, com seriedade e profundidade, seu desempenho econômico. Sem aquecimento, as condições de renovação automática, assim, não só colocam em risco o meio

ambiente desproporcionalmente, como também contribuem desproporcionalmente para maus empreendedores em detrimento daqueles que cumprem as normas de proteção ambiental.

Há uma série de questões em aberto sobre o licenciamento ambiental de atividades de mineração que iniciam infrações por proteção ambiental inadequada, incluindo a implantação de EIA/RIMA - ou não. A hipótese de que tal exigência existirá baseia-se nas devidas limitações à capacidade de licenciamento ambiental, tratando-se de renovação automática de licenças. Sem prejuízo de todas essas dúvidas, apontando a necessidade de legislação em alguns pontos, nos processos de licenciamento que já estão em andamento, podem ser adotadas medidas capazes de minimizar o impacto ambiental da mineração - por exemplo, que é hoje definido pela Lei n. 7.805/1989⁵³ e Lei n. 11.685/2008⁵⁴ - Facilitar a auditoria de empreendimentos sobre meio ambiente e em desenvolvimento.

Apesar de tudo isso, com o advento desses princípios, surgiram novas ideias sobre o uso e extração do meio ambiente. O que antes era permitido, agora, na sociedade atual, requer estudos cientificamente comprovados para essa permissão. Assim, a partir de sua aceitação, surge uma nova alegoria que significa uma nova visão. Por muito tempo, houve uma rejeição às inclinações políticas e uma visão empreendedora.

Anteriormente, o sentimento era de que, em caso de dúvida, atividades e materiais potencialmente destrutivos deveriam ser proibidos apenas se houvesse evidência científica absoluta confirmando que, de fato, representariam perigo ou dano ao homem e ao meio ambiente. Ao contrário, passou a seguir as orientações que mesmo diante de muita polêmica no meio científico sobre os efeitos adversos de determinada atividade ou substância ao meio ambiente, quando há risco de dano grave ou irreversível. A necessidade de correr riscos é plenamente justificada. Isso significa que em um dia em que for possível obter plenas garantias científicas sobre os efeitos nocivos de certas atividades potencialmente destrutivas, elas provavelmente já serão, até então, irreversíveis.

3.2 Princípio da dignidade da pessoa humana

⁵³ Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências.

⁵⁴ Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências.

Considerando a visão de um claro centro humanitário, 193 países que participaram da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Brasil em junho de 2012 (Rio+20) em documento oficial destacou que erradicar a pobreza é um dos maiores desafios do mundo hoje. O objetivo de proteger o meio ambiente em todo o mundo é criar uma definição de normas ambientais relacionadas à erradicação da pobreza e da exclusão, bem como o uso social e regional existente do uso racional e equilibrado de materiais ambientais protegidos.

A CRFB/88, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana em seus princípios fundamentais (art. 1º, III) como base para a interpretação de toda a CRFB/88, adotou uma visão (deve ser consagrada na Constituição), com reflexo em todas as constituições - incluindo todas as leis ambientais (aparentemente antropocêntricas, atribuídas a brasileiros e estrangeiros residentes no país) - CRFB/88, arts. 1º, I e 5º. De acordo com essa visão, os direitos ambientais visam atender às necessidades humanas. O fato apontado, porém, em nenhum caso, não impede a preservação da vida em todas as suas formas, conforme determina o art.3º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

A dignidade da pessoa humana, na CRFB/88, é um princípio fundamental e constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Pode-se dizer que esta é a fundação do estado brasileiro como pode ser visto no art. 1º da CRFB/88. O Estado e todo o sistema constitucional se baseiam em um conjunto de princípios e um conjunto de valores que a ^o estabelece. Um desses valores – transformados em princípios – é a dignidade humana. Basicamente, a dignidade humana é um valor moral que, quando positivo, torna-se o padrão do direito positivo. Quando incluída em ordem positiva, permanece como uma declaração moral ou ética, tornando-se uma norma jurídica que produz os mesmos efeitos que as demais normas da constituição legal. Sua positividade muda seu conteúdo, estendendo-o do reino moral ao reino do direito.

A escolha de ingredientes para elevar a dignidade humana ao próprio estado de princípios fundamentais - entre outras formas - traduz-se na busca da linha do meio entre o liberalismo extremo e o socialismo que contém explicações de liberdade. Essa linha intermediária buscada pelos componentes significa a criação de um domínio individual que não pode ser alcançado pela socialização

interveniente, mas também a criação de limites - determinados pelo conteúdo dos princípios - que não podem ser rejeitados, nem sujeitos também à individualidade.

Nesse sentido, a promoção da dignidade humana como princípio fundamental é uma tentativa de construir um vínculo entre individualidade e comunidade, e um ponto de equilíbrio entre direitos e democracia. Embora a dignidade possa ser tomada como algo no sentido de humanidade e, portanto, de forma alguma relacionada à positividade jurídica, é necessário reconhecer a positividade da CRFB/88 como princípio, para todo ser humano, que tem a função de preservar uma particularidade ao mesmo tempo que transforma a intenção de preservar esse valor em uma ordem jurídica positiva.

Em um sistema de direito positivo, é de fato essa positividade que acaba com a normalização da dignidade humana e pode então se estabelecer como norma válida, eficaz e eficiente. Essa fundamentalização da dignidade da pessoa humana na categoria de princípios constitucionais permite que a norma seja regulada como o princípio normativo que traduz a missão da reforma, pois determina que algo seja feito na medida do possível. Isso significa que todas as normas jurídicas permitem que a dignidade humana seja tomada como estímulo e, inversamente, a negação constitucional de normas e práticas jurídicas permite rejeitá-la.

Assim, o papel na realização da dignidade humana é dever de todo aplicador da lei, que deve ser cumprido por meio da aplicação das normas legais em que se baseia. Como regra afeta as normas e atos jurídicos condicionais à sua observância e obediência, serve de base para outros regulamentos e interage normalmente com outros princípios.

Na CRFB/88, uma das maiores características da dignidade humana é, de fato, o fato de ela gozar do funcionamento dos princípios político-fundamentais que definem e definem a sociedade política e o Estado. O resultado direto dessa posição jurisprudencial-básica é desempenhar o papel de vetor descritivo, ou mesmo o valor orientador das diversas normas que desempenham o papel expresso por outros enunciados-padrão básicos.

A fundamentalização da dignidade da pessoa humana como valor ao *status* dos princípios da CRFB/88 tem consequências político-normais ao abordar a escolha fundamental pelos valores humanos, que fazem do homem o centro político-constitucional. Uma questão complexa é se a dignidade humana como norma de princípio também é um direito e, em caso afirmativo, é um direito

fundamental? A dignidade humana não é realmente um direito fundamental, porque não há direito fundamental à dignidade. Os princípios expressos pela expressão padrão do art. 1º da CRFB/88 é a base de outros direitos que se aplicam a esses princípios quando são aplicados em uma relação jurídica entre si ou quando promovem as ações de um Estado com base nos mesmos direitos.

A dignidade como pessoa é algo no ser humano, e não tem a estrutura certa, como é necessário para o conceito de humanidade. Mas o fato de não ser realmente verdade tem a única consequência de não ser possível reivindicar apenas com base nos princípios da dignidade humana, porque não parece lógico reivindicar algo que esteja relacionado ao conceito de homem. A falta de justiça e seu único perfil vinculante para a atuação administrativa, legislativa e judicial configura a norma jurídica de efeitos direcionados apenas à dignidade humana e a distingue das normas que atribuem direitos individuais.

O direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, fundamentado nos princípios da dignidade da pessoa humana que se regulamentam como direito fundamental na constituição brasileira, a falta de regulamentação de conteúdo, já é falta de sentido e pactuação padrão. O que significa monitorar a dignidade humana? Isso significa que a definição constitucional de que todos temos direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado também é útil para afirmar que esse direito está em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana.

Em outras palavras, o direito fundamental ao meio ambiente só existirá se for levada em conta a dignidade humana. Segundo Trennepohl (2008, p. 112), segundo a qual o homem deve ser considerado como fim em si mesmo e não como meio de obtenção de outro valor, pode-se pensar em um pressuposto para definir o conteúdo mínimo, ou seus princípios. Um direito fundamental ao meio ambiente só existirá quando o homem for respeitado por sua dignidade, e isso acontece quando o homem for considerado o fundamento de uma determinada atividade, não para atingir outro fim.

Se os seres humanos forem tratados como uma coisa, o direito fundamental ao meio ambiente nunca será alcançado. Assim, uma compreensão puramente econômica do direito ao meio ambiente parece criar não apenas contradições teóricas analíticas, mas também contradições no campo da crença, pois a dignidade humana é o fundamento material do direito ambiental. Por outro lado, devemos

concluir que o conteúdo básico do direito fundamental do meio ambiente pode necessitar de amparo a partir da consciência inicial dos princípios que o sustentam, mas isso só acontece após ponderação de outros princípios.

Trennepohl (2008, p. 65) observou que é fato que os seres humanos se preocupam com o meio ambiente há muito tempo, pois esse fato está fortemente ligado à história da civilização e que as desigualdades ambientais às vezes levam a regiões mais prósperas conduzirem à vida humana. A natureza tinha um domínio ilimitado que causa degradação ambiental. Ainda segundo Trennepohl (2008, p. 68) é certo que diante de tal cenário, propostas têm sido feitas para solucionar os problemas ambientais, abrangendo os aspectos físicos e políticos.

Nesse sentido, Molinaro (2007, p. 46) afirma que o meio ambiente é constitucionalmente considerado bom para proteção, bom para uso público pelo povo e essencial para uma sadia qualidade de vida, ou seja, todos têm um direito e um dever de aproveitar e conservar os recursos naturais que entram no meio ambiente. Assim, representa a interação da sociedade e do Estado, promove a participação democrática nas questões ambientais, justifica os princípios fundamentais da dignidade humana e, em última instância, a própria vida. Percebe-se, portanto, que a norma mantém a qualidade do meio ambiente em termos de qualidade de vida. Dito isso, entende-se a importância de se estudar as normas constitucionais relacionadas ao tema, pois um dos maiores desafios da atualidade é a proteção jurídica do meio ambiente, pois espécies humanas, sobretudo indígenas, estão em risco. É fato que a nova representação do Estado Democrático de Direito e a compreensão do conceito de direitos fundamentais são essenciais para a efetiva e integral proteção jurídica do meio ambiente.

Inovando brilhantemente, a nossa Carta Magna trouxe um capítulo específico sobre o assunto, voltado inteiramente ao meio ambiente, definindo-o como sendo direito de todos e lhe dá a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao poder público e à coletividade o dever de zelar e preservar para que as próximas gerações façam bom uso e usufruam livremente de um meio ambiente equilibrado. (TRENNEPOHL, 2008, p. 56).

Nesta fase, no domínio do ambiente, de acordo com o artigo 225 da CRFB/88, a dignidade da pessoa humana deve ser defendida, sendo necessário renovar a ética ambiental, onde o comportamento humano esteja em harmonia com

a natureza, a consciência, a vida global de todos, respeitando sua saúde e, portanto, sua dignidade como ser humano, ou seja, optando por uma visão holística, porque com injustiça social é impossível separar o meio ambiente. A dignidade humana é alcançada no meio urbano quando há um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois ambos são espaços exclusivos.

3.3 Princípio do poluidor pagador

O princípio do poluidor pagador, originado no campo das ciências econômicas e posteriormente adotado pelo direito ambiental, é a diretriz que orienta grande parte dos instrumentos de proteção ecológica. Uma de suas primeiras aparições regulatórias remonta à Emenda Japonesa de 1970, segundo a qual as empresas poluidoras eram financeiramente responsáveis pelos danos causados à comunidade. No entanto, sua projeção internacional deve-se fundamentalmente a duas Recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1972 e 1976⁵⁵.

Em primeira instância temos a Recomendação da OCDE de 26 de maio de 1972, que dizia o seguinte:

O poluidor deve arcar com os custos da execução das medidas decididas pelas autoridades públicas para alcançar um estado ambiental aceitável. Em outras palavras, o custo dessas medidas deve ser refletido no custo dos bens e serviços que causam poluição por meio de sua produção e/ou consumo. Cada medida não será acompanhada de subsídios que criem distorções significativas no comércio e investimento internacionais.

A necessidade de reconhecer este princípio baseia-se no fato de que "o uso de bens comuns como bens gratuitos do ponto de vista de seu uso, e gratuitos em termos de custo de uso ou exploração, levou a uma deterioração crescente do meio ambiente" (TRENNEPOHL, 2008, p. 45). Pouco tempo depois, em 21 de novembro de 1974, o mesmo órgão emitiu uma nova Recomendação reafirmando os termos de seu antecessor e dando algumas diretrizes práticas para sua implementação. Entre outras questões, estabeleceu que se trata de um "princípio fundamental para a alocação dos custos das medidas de prevenção e controle da poluição

⁵⁵ Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/334/edicao-1/principio-do-poluidor-pagador>> . Acesso em: 25 jul.2022.

introduzidas pelas autoridades públicas dos países membros" e destacou "a necessidade de aplicar uniformemente esse princípio ao longo da adoção de um base para as políticas ambientais dos países membros".

Desde que a OCDE enunciou e ratificou o princípio, não demorou muito para se tornar um dos pilares do direito ambiental internacional e ser aceito por diferentes áreas regulatórias. No entanto, sua consagração internacional definitiva foi consubstanciada no conhecido Princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (DRMAD), que afirma o seguinte:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem distorcer o comércio e o investimento internacionais.

Uma primeira abordagem a este princípio remete-nos para a reparação do dano causado. Como sustenta Benjamin (2011, p. 53), "produz-se uma simbiose entre o novo princípio (cujos contornos jurídicos ainda são difusos) e outras figuras de grande enraizamento jurídico [...] em particular com a responsabilidade civil por danos ambientais". Mas, como veremos, seu conteúdo vai além da mera responsabilidade e de sua função compensatória. Para compreender adequadamente o conteúdo desse princípio e identificar sua relação com os tributos ambientais, é necessário analisá-lo a partir de uma tríplice dimensão: preventiva, reparadora/compensatória e punitiva. A importância deste esquema está em organizar melhor o seu conteúdo e assim evitar as limitações em que muitos juristas caíram ao definir este princípio apenas a partir de uma dimensão.

A **dimensão preventiva** se vislumbra nas origens do princípio, pois a Resolução da OCDE de 1974 esclarece que se trata de um "princípio fundamental para alocação dos custos das medidas de prevenção e controle da poluição". É tão ou mais importante prevenir do que reparar, compensar ou sancionar a realização de danos ambientais. Nessa dimensão, o princípio promove comportamentos de prevenção de danos ambientais, para os quais se vislumbra duas subdimensões bem diferenciadas: persuasiva e dissuasiva.

A subdimensão persuasiva consiste em estimular medidas capazes de prevenir a ocorrência de danos ambientais. Aqui pode-se dizer que aqueles que

realizam atividades que ajudam em alguma medida a evitar maus tratos ambientais significativos não pagam (ou pagam menos). A subdimensão dissuasiva, que a doutrina coincide em localizar na vertente preventiva da responsabilidade por danos, promove também a prevenção de danos, mas através do desencorajamento de comportamentos lesivos, cuja execução se deve “pagar”.

A função preventiva do Direito de Danos é de natureza dissuasiva e “[...] apresenta-se como um complemento ideal aos canais tradicionais de indemnização, sendo que a prevenção do dano é sempre preferível à sua reparação” (MIRRA, 2004, p. 320). No caso da proteção ambiental, essa dissuasão está logicamente focada em atividades anti-ecológicas. Nessa perspectiva, o princípio busca promover o uso de instrumentos que desestimulem o uso inadequado do meio ambiente, garantindo que o custo real desse uso seja assumido por quem se beneficia das atividades poluidoras.

Uma vez ocorrido o dano ambiental, a barreira da prevenção foi ultrapassada e resta apenas devolver as coisas ao estado anterior, como se nada tivesse acontecido, ou indenizar a comunidade pelos danos irreparáveis causados. É aí que a **dimensão reparadora/compensatória** entra em jogo, pois o dano ambiental deve ser reparado ou, caso isso não seja possível, deve ser paga uma indenização à sociedade. Até aqui, quando falamos em indenização, o fizemos a partir do que se convencionou chamar de “indenização penal”, que tradicionalmente foi suscitada pela corrente clássica da teoria da responsabilidade por danos e está indissociavelmente ligada à noção de ilicitude.

No nosso caso, a ilicitude refere-se ao fato de o dano ambiental, ou a atividade que o causar, ter sido proibido por lei. Mas a versão mais moderna da teoria da responsabilidade por danos acrescentou a noção de indenização distributiva à indenização punitiva. Essa nova perspectiva de indenização refere-se à responsabilidade pelos danos decorrentes da conduta lícita, quando o ordenamento jurídico, por motivos diversos, os coloca a cargo de terceiro ou decide solidarizá-los e atribuí-los à totalidade ou a grande parte dos sociedade.

Por fim, a **dimensão punitiva**, o princípio busca aplicar sanções administrativas ou criminais àqueles que tenham causado danos ambientais. No caso das penalidades econômicas, não se trata mais de indenizar a comunidade pelos danos ecológicos causados, mas de punir o infrator ou criminoso, ao mesmo tempo em que desencoraja o restante da sociedade a praticar tal comportamento.

O princípio do poluidor pagador “procura refletir no preço das atividades e produtos poluentes as deseconomias externas causadas pela deterioração do meio ambiente” (MIRRA, 2004, p. 319) ou, dito de outra forma, o poluidor é levado a internalizar os custos associados à produção ou ao consumo. O objetivo é garantir a eficiência econômica integrando esses custos aos preços, buscando assim reduzir a quantidade de poluição. Segundo a teoria econômica, uma externalidade é uma situação em que “a decisão de um agente econômico produz efeitos sobre outros agentes, desde que essa decisão não gere um preço de mercado como compensação” (MIRRA, 2004, p. 319).

O conceito de “externalidade” fica mais bem ilustrado se falarmos de “efeitos externos”, entendidos como os benefícios ou custos que são recebidos por pessoas que não estão envolvidas na realização de determinada atividade. Efeitos externos positivos (ou externalidades positivas) são aqueles que produzem um benefício social ou aumentam o bem-estar de outros agentes sem que seu gerador receba qualquer compensação (por exemplo, a transformação de um lixão em um parque ou o reflorestamento de um campo aberto).

Efeitos externos negativos (ou externalidades negativas) são aqueles que causam danos sociais ou reduzem o bem-estar de outros agentes sem que estes recebam qualquer compensação. Ao tomar decisões e realizar determinadas atividades prejudiciais ao meio ambiente, os agentes econômicos consideram os custos privados e os benefícios que receberão, mas raramente param para calcular o custo social da poluição que irão gerar (por exemplo, a poluição sonora ou o *smog* que produz automóveis em uma cidade). Os efeitos externos negativos referem-se, em suma, às referidas “deseconomias externas” e são estas que interessam do ponto de vista fiscal, uma vez que os impostos ambientais tentam solucionar tais falhas econômicas.

O estudo dos problemas ambientais na Amazônia é de especial interesse por se tratar de uma grande região com exuberante diversidade de fauna e flora, que sofreu e continua sofrendo as consequências das políticas públicas de desenvolvimento, além de ser vítima, muitas vezes, da ineficiência da fiscalização ambiental para garantir o fiel cumprimento das medidas de conservação. O fato é que a Amazônia é palco de diversos problemas ambientais. A título de exemplo e sem pretender sermos exaustivos, refira-se a desflorestação ilegal e o tráfico de madeira resultante desta desflorestação, os incêndios florestais desencadeados

para permitir a exploração da agricultura e da pecuária extensiva e, claro, a própria prática do garimpo ilegal.

Por outro lado, a natureza poliédrica do meio ambiente e o significado especial que ele tem para os povos indígenas da Amazônia abre caminho para examinar como sua proteção implica também uma proteção generalizada de outros direitos humanos consagrados tanto na Declaração de Direitos como na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas. Basta lembrar o conteúdo do mencionado Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 2019 ou o Parecer Consultivo de 15 de novembro de 2017 da Corte Interamericana. Nele, entre outras coisas, afirma-se que o meio ambiente é “fundamental para a existência da humanidade” e que, “nos casos sobre direitos territoriais dos povos indígenas e tribais, esta Corte se referiu à relação entre um meio ambiente saudável e a proteção dos direitos humanos”.

4 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Orellana define conflito socioambiental como uma situação social na qual um mínimo de duas partes lutam ao mesmo tempo para “obter o mesmo conjunto de recursos escassos, é necessário, pelo menos, duas partes ou duas unidades ou entidades analiticamente distintas (isto é, ator, organismos, grupo ou coletividade)”. Orellana detalha os eixos que diferenciam as duas (ou mais) partes no nível ideológico, operacional e normativo. No plano ideológico, o homem produz concepções e valores em torno da natureza, o que lhe dá uma visão dela. Essa visão é criada pela sociedade e determina as práticas culturais; “seus encontros e desencontros podem, portanto, resultar em conflitos na medida em que uns pensam diferente de outros” (ORELLANA, 1999, p. 91). Esse nível ideológico se traduz em dois outros níveis: o nível normativo e o nível operacional. O nível normativo refere-se às regras, normas formais e institucionais (que podem ser tradicionais da comunidade ou institucionais do Estado). O nível operacional refere-se à praticidade, uso, acesso e gerenciamento. Dentro desses dois níveis pode haver conflitos sobre o uso e manejo da natureza ou entre sistemas regulatórios.

Os conflitos socioambientais contêm em sua origem, em geral, duas visões diferentes da natureza. O primeiro a vê como um recurso, pelo qual alguém pode ficar rico. Essa visão objetiva a natureza, vendo-a como uma “coisa” que pode ser dominada. A outra visão a vê como um “espaço de vida”, onde o homem convive com a natureza como parte dela. A concepção da natureza como recurso

Desagrega tudo em um conjunto de coisas: terra, água, minerais, árvores, petróleo etc., e o aborda com espírito extrativista e explorador. A natureza torna-se um inimigo que deve ser derrotado pela força da tecnologia e seus instrumentos de exploração. Essa concepção produz um discurso desenvolvimentista, que se traduz em práticas extrativistas, ‘ambiente’ ainda que em termos culturais das comunidades tradicionais, que são as que o carregam [...], homem faz parte do espaço, não é estrangeiro e alheio (ORELLANA, 1999, p. 93).

Em geral, quando essas duas visões se encontram, observamos uma história de dominação de uma pela outra, com manifestações dessas duas visões nos espaços normativo e operacional, causando conflito socioambiental. Obviamente há mais complexidades e conflitos dentro dessas duas visões, mas no fundo o que se trata é entender esses atritos como discordâncias entre dois mundos que percebem

e agem sobre a natureza de forma diferente. Estas duas visões estão normalmente em jogo num contexto econômico e político muito complexo, onde já existem vários agrupamentos sociais, sejam eles étnicos, religiosos ou de classe.

Segundo Homer-Dixon (1999, p. 171) é a escassez de recursos naturais neste contexto que “contribui para a violência civil, incluindo insurgências e conflitos étnicos, demanda por esses recursos e/ou sua distribuição desigual”. É a percepção de uma possível escassez ambiental, que tem motivado protestos e, em diversas ocasiões, vários níveis de violência. O efeito dessa percepção de escassez é ampliado em contextos em que as economias locais dependem desses recursos para a produção agrícola e econômica e podem causar dificuldades econômicas para a população local já marginalizada. No entanto, o papel causal da escassez ambiental percebida “nunca pode ser separado desses fatores contextuais, que muitas vezes são exclusivos da sociedade em questão” (HOMER-DIXON, 1999, p. 178), uma vez que a escassez ambiental

Também fortalece identidades baseadas em filiações étnicas, de classe ou religiosas, em um processo chamado segmentação social, onde identidades fortalecidas intensificam a competição entre grupos, reduzindo a confiança social e a interação útil entre os grupos (HOMER-DIXON, 1999, p. 177).

É importante aqui mencionar o papel do Estado nos conflitos socioambientais. O Estado é possivelmente o espaço mais importante para desenvolver o debate a nível ideológico, tendo também uma grande influência nos níveis educativo e operacional. Orellana diz que “hoje, e desde os processos de ajuste estrutural, o Estado é basicamente um ator político incontornável. A posição que assumir nos conflitos [...] dependerá do grau de pressão e influência que os atores nacionais e internacionais exercem sobre ele” (ORELLANA, 1999, p. 99).

É também o Estado que tem a obrigação de se posicionar contra o meio ambiente em termos de desenvolvimento e conservação influenciados pela globalização, pois também enfrenta conflitos socioambientais em seu território. Colocar o foco na satisfação das necessidades humanas é útil como quadro analítico dos conflitos, pois prioriza o estudo das fontes de conflito e as raízes dos problemas para evitar ou prevenir a violência. Vários autores dessa linha de pesquisa têm destacado a importância da percepção dos conflitos, especialmente Antunes (1998, p. 51). Para ele, a percepção de possíveis conflitos é moldada pela

cultura, educação e influências sociais, e desempenha um papel fundamental na determinação de prioridades e incompatibilidades entre necessidades não atendidas em um conflito, o que pode levar à violência.

Dentro desse campo, o componente percepção tem sido um objeto de estudo tradicional e que continua a chamar a atenção de pesquisadores, especialmente nos processos de escalada violenta de conflitos interpessoais. No entanto, cabe destacar que também é crescente o número de investigações que destacam a importância das percepções nos conflitos socioambientais. Esse processo está relacionado à evidência cada vez mais palpável da complexidade dos problemas ambientais e dos conflitos relacionados, o que tem motivado a busca de novas abordagens metodológicas para a gestão desses conflitos centradas na “importância das percepções subjetivas e da realidade socialmente construída” (ANTUNES, 1998, p. 561).

Com efeito, nos últimos anos várias investigações têm revelado as relações conflituosas que podem surgir ao aplicar as políticas de conservação da natureza face às percepções, expectativas e atitudes das comunidades locais, trazendo à luz falhas na hora de compreender as relações sociais e políticas destas comunidades e até mesmo suas próprias visões de mundo. Esses conflitos estão ligados a uma disputa em torno de diferentes sistemas de crenças e percepções de atores locais em termos das chamadas linguagens de valoração (MARTINEZ-ALIER, 2001, p. 85). Em outras palavras, os conflitos não são produzidos simplesmente por discrepâncias dentro de um sistema de interpretação homogêneo, mas sim “há percepções culturais que se expressam em diferentes linguagens de avaliação (estética, moral, ambiental, econômica, social, cultural etc.) não são comparáveis na mesma escala de valores” (MARTINEZ-ALIER, 2001, p. 18).

O que nos interessa aqui neste capítulo é, dessa forma, identificar os conflitos sociais relacionados à posse de terras dos povos tradicionais por parte dos garimpeiros ilegais, bem como analisar a possível prática de garimpo doméstico sob a visão dos ambientalistas brasileiros. Para tanto, esta seção está dividida da seguinte maneira: “4.1 Degradação ambiental”, “4.2 Deslocamento de povos originários: a comunidade Yanomami” e, por fim, “4.3 Garimpo Doméstico é possível?”.

4.1 Degradação ambiental

O avanço da mineração em Terras Indígenas (TI) vem causando forte polêmica em nível nacional e tem colocado o Brasil na agenda internacional pelos problemas ecológicos que gera, pela possibilidade do surgimento de novas doenças e pelos prejuízos ao desenvolvimento sustentável global, a depredação da Amazônia. Do ponto de vista legal, a CRFB/88 é violada e os acordos internacionais não são cumpridos: Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas; e o Acordo de Paris sobre mudança climática e redução do desmatamento. Geralmente, a mineração “ilegal” é encontrada em territórios indígenas ou áreas de conservação ambiental. Na Amazônia Legal brasileira (uma área composta por nove estados que ultrapassa 5 milhões de quilômetros quadrados), existem 321 minas de ouro ilegais, ativas e inativas.

De acordo com o Ministério Público Federal, há 4.073 pedidos de títulos minerários em Terras Indígenas na Amazônia Legal em andamento, dos quais 3.114 foram "bloqueados". Os promotores informam que as Terras Indígenas mais afetadas na região são Alto Ríó Negro (cujos pedidos ultrapassam 174.000 hectares) e Médio Ríó Negro I, com pedidos de área superior a 100.000 hectares. As propostas de exploração de mineração em Terras Indígenas são acompanhadas de leis que violam os direitos indígenas garantidos pela Constituição brasileira. Essas iniciativas promovem exceções à posse permanente de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, bem como o usufruto de suas riquezas no solo, rios e lagos. No mesmo sentido, autorizam a entrada, trânsito e permanência de não indígenas⁵⁶.

Um exemplo disso é o desaparecimento de Dom Phillips e Bruno Pereira na Amazônia brasileira que chamou a atenção do mundo. Após passar 12 dias com paradeiro desconhecido, um dos supostos suspeitos confessou sua culpa e indicou o local onde estavam os corpos. Depois de encontrar os restos mortais, as autoridades brasileiras consideram o caso resolvido. O rastro de Phillips - jornalista britânico - e Pereira - especialista indígena brasileiro - foi perdido no dia 5 de junho de 2022 quando viajavam em um barco novo da comunidade de São Rafael para a

⁵⁶ Disponível em: <<http://emdefesadosterritorios.org/pedidos-para-explorar-mineracao-em-terra-indigena-e-ilegal-diz-mpf-am/>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

cidade de Atalaia do Norte. Nesta área remota da região amazônica ocorreram conflitos violentos entre pescadores, caçadores furtivos, atividades ilegais que são inacessíveis ao conhecimento público.

Figura 7: Dom Phillips e Bruno Pereira



Fonte: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/06/15/conhea-a-trajetria-de-bruno-pereira-e-dom-phillips-no-amazonas.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

O jornalista de 57 anos tinha uma extensa carreira que começou no Reino Unido, mas vinha se desenvolvendo no país sul-americano há 15 anos. Phillips estava rondando a região amazônica para trabalhar em um livro sobre conservação ambiental e desenvolvimento local, um projeto apoiado pela Fundação Alicia Patterson dos EUA. Aos 41 anos, o brasileiro era um especialista indígena que defendia os direitos das comunidades nativas do país. Trabalhou por muitos anos na agência governamental de assuntos indígenas (FUNAI). Em seu currículo, ele mostrou que havia sido coordenador regional da FUNAI em Atalaia do Norte, local para onde estava indo com Phillips no momento do desaparecimento.

Além disso, foi responsável pela unidade de Índios Isolados e Recém Contatados da FUNAI. Seu compromisso com a comunidade indígena o tornou alvo de ameaças de grupos criminosos, que o intimidavam repetidamente. No momento ele estava de licença e planejando métodos com diferentes ONGs para melhorar a vigilância nas aldeias do Vale do Javari, que está sujeita à presença de narcotraficantes. Pereira acompanhou Phillips atuando como guia no momento de seu desaparecimento. Foi a segunda viagem que fizeram à região amazônica, sendo a anterior em 2018.

A exploração de minerais é extremamente predatória em todos os sentidos: afeta todo o ecossistema, ameaça a sobrevivência de uma minoria vulnerável como os povos indígenas (0,49% da população brasileira) e toda uma população ribeirinha que depende da pesca para alimentação e trabalho. A grande devastação ambiental e a ameaça em termos de saúde e bem-estar não fazem parte dos cálculos econômicos do governo. Ao contrário, consideram-nos obstáculos ao desenvolvimento do Brasil. No primeiro semestre de 2020, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o desmatamento aumentou 25%. Em 10 de junho de 2020, a contribuição da atividade mineradora nas taxas de desmatamento em territórios indígenas passou de 4% em 2017 para 23%, principalmente em territórios indígenas onde a degradação ambiental causada pela mineração aumentou 107% entre 2018 e 2019⁵⁷.

Essa situação tem impacto direto nas taxas de desmatamento e nos riscos à saúde das populações indígenas. Já no primeiro semestre de 2019, na Terra Indígena Yanomami localizada em Roraima, o Estado havia exportado 288 quilos de ouro, apesar de haver minas autorizadas para extração. Esse fenômeno destaca os desafios da irregularidade e ilegalidade na cadeia produtiva do ouro. Segundo o Ministério Público Federal brasileiro, um quilo de ouro representa 1,7 milhão de reais em danos ambientais, o que, por sua vez, gera um custo ambiental quase 10 vezes superior ao preço real do ouro (SILVA, 2018, s/p). Dessa forma, os povos indígenas estão ameaçados econômica, social e culturalmente e desprotegidos em relação à saúde e, como vimos, qualquer pessoa que tente criar estratégias práticas para solucionar os problemas acaba como Phillips e Bruno Pereira.

Nesse cenário de "terra arrasada", os alarmes disparam contra um possível genocídio. Com a contaminação dos rios por mercúrio (como é o caso do Tapajós) e a falta de caça devido ao desmatamento e às queimadas, os grandes surtos de malária e Covid-19 deixam essa população à mercê de um país em que a lei, como disse o jurista e político brasileiro Ruy Barbosa, "só se aplica a inimigos". Em decorrência de um surto de malária em terras indígenas, em 4 de novembro de 2021, a Secretaria de Saúde do Município de Jacareacanga solicitou ajuda ao Instituto Evandro Chagas, renomado centro de pesquisa em medicina tropical que se reporta ao Ministério da Saúde. A carta alertava para a alta circulação de

⁵⁷ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/desmatamento-na-amazonia-legal-tem-aumento-de-2197-em-2021>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

garimpeiros e a possibilidade de a doença se espalhar para áreas urbanas e indígenas: "Como os garimpeiros vivem migrando de uma mina para outra, a malária está se espalhando para outras terras não indígenas"⁵⁸.

A população indígena luta pela preservação de seu meio ambiente e por um serviço de saúde que possa garantir sua sobrevivência. No entanto, essa também foi uma das frentes em que o atual governo trabalhou para desmantelá-lo. O resultado foi o aumento da desnutrição, doenças endêmicas e surtos causados por invasores legais e ilegais em seus territórios. Quando a Covid-19 chegou às Terras Indígenas, as comunidades estavam totalmente fragilizadas e sem recursos federais. A FUNAI e a Secretaria Especial de Saúde Indígena não têm recursos e seus funcionários respondem aos interesses do agronegócio e do extrativismo.

4.2 Deslocamento de povos originários: a comunidade Yanomami

Falar sobre deslocamento interno e povos indígenas no Brasil necessariamente integra a definição do que significa ser indígena em nosso país. Bonfil Batalla lembra que essa definição traz consigo consequências nas esferas teórica, prática e política. Em grande medida, nas últimas décadas, tal exercício incluiu, sobretudo, uma dimensão linguística, situação que apenas refletiu parcialmente desafios significativos em nosso país para poder visualizar este problema. Soma-se a isso o explícito não reconhecimento por parte do Estado da existência de um número significativo de deslocados no território nacional.

Diante do exposto, nos deparamos com duas situações que vão de encontro ao atendimento de mulheres e homens deslocados: não há nenhum órgão governamental que se responsabilize pela execução de políticas públicas de atendimento às pessoas que vivem nessa situação. Por outro lado, a imprecisão no número de pessoas deslocadas funciona como mecanismo ou pretexto para fugir à responsabilidade pela execução das referidas políticas públicas à população indígena, pois há pessoas que falam alguma língua e não se consideram indígenas e, inversamente, pessoas que não falam uma língua indígena e se consideram como tal.

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/mineracao-ilegal-esta-causando-surto-de-malaria-em-indigenas-paraenses/>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

De qualquer forma, parece haver um consenso sobre o fato de que grupos étnicos são definidos como tais por critérios fundamentalmente culturais, de identidade e filiação a um território ou espaço, e que a categoria "índio", como lembra Bonfil Batalla, é uma criação colonial, que submete os indígenas a uma relação de subordinação estrutural caracterizada pelo abandono e pela marginalização. Pelo que foi dito acima, fica clara a importância da cultura, da identidade e do território, não só para a definição do que é étnico ou indígena, mas também para os efeitos práticos e políticos desse fato.

Quando a população indígena é repentinamente obrigada a deixar sua comunidade pelos diversos motivos que provocam o deslocamento, ocorre uma ruptura abrupta com sua cultura, sua identidade e seu território, ou seja, com o que os define como indígenas e cidadãos, e com a razão pela sua existência, como indígenas pertencentes a uma comunidade e a um grupo. Nesse sentido, o deslocamento interno forçado em que vivem os deslocados indígenas altera significativamente os padrões de reprodução cultural, bem como a identidade dessas etnias, pois por estarem em um território que não é seu, perdem, entre outros, a referência comunitária, que é onde a sanção e o reconhecimento do "outro" opera como base da identidade étnica.

Viver como deslocado implica, então, que cultura, identidade, etnia, gênero, entre outros, sejam subitamente desmantelados. Paralelamente ao anterior, é gerado ou estabelecido um desencontro das várias redes (ajuda, apoio mútuo). A família desloca-se e perde toda a ligação com o seu passado, a sua cultura, a sua identidade, o seu território e, sobretudo, o seu patrimônio. Em relação ao exposto, é importante destacar que essa desintegração familiar, produzida pelo deslocamento e seu corolário, a perda de território e patrimônio, tem impacto nas práticas religiosas (assim como no sistema do universo simbólico, que é o eixo ou princípio unificador) mudam drasticamente.

Ao perderem seu patrimônio e se encontrarem repentinamente em situação de deslocamento forçado, nas periferias das cidades, as condições de pobreza, marginalização e exclusão, que já viviam em sua comunidade de origem, agravam-se consideravelmente. De repente, encontrar-se em condições de deslocamento implica, como já mencionado, a perda de seu patrimônio, o que também envolve a redução de um elemento fundamental para a reprodução material e cultural: nos

referimos à terra, que nas comunidades indígenas é considerada como a "mãe terra" e isso está ligado, inclusive, ao mito fundador.

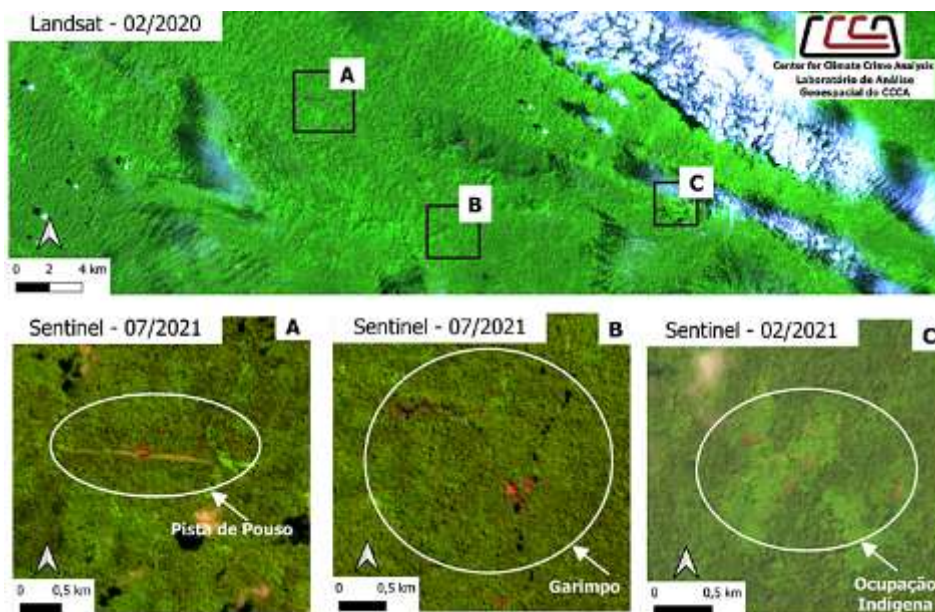
Também perdem o acesso aos recursos naturais, espaço ou área de onde desenvolveram estratégias de sobrevivência para a reprodução de suas unidades familiares. Quando a população é forçada a se deslocar, ela se encontra subitamente em condições de vulnerabilidade, e se também possui um componente étnico, essa vulnerabilidade é muito ampliada, pois enfrenta a discriminação manifestada pelos sujeitos não-índios nos locais de assentamento. Ao passarem a residir como deslocados nas margens das cidades, os habitantes não-índios geram situações de intolerância e discriminação. O exposto, em muitas ocasiões, acarreta uma ressignificação extremamente negativa do fato de ser indígena. Diante desse fato, pode ser gerada uma perda de identidade étnica, pois ao serem obrigados a deixar suas comunidades rompem completamente com suas referências simbólicas, religiosas e naturais. Eles não podem mais participar dos processos de reprodução cultural que são fundamentalmente comunais (sistemas de carga, festividades, tradições, tequio, matança, etc.).

Junto com o processo acima referido, gera-se um padrão de violação sistemática de seus direitos humanos, de sua integridade étnica, de sua territorialidade, de sua autonomia, de sua identidade cultural. O deslocamento interno forçado acentua o risco da existência de povos indígenas deslocados, pois gera um processo violento de desindianização. Nesse sentido, pode-se falar de um etnocídio, pois os povos originários perdem sua capacidade de reprodução social, cultural e identitária, tornando-se incapazes, pelas condições geradas pelo deslocamento, de manter sua cultura, que é o marco ou eixo onde estratégias de reprodução de sua unidade familiar são geradas.

A palavra "isolamento" perde significado prático para os povos nativos na região Yanomami de Roraima. Documentos inéditos e fotografias obtidas pela Agência Pública comprovam a existência da mina, que fica a apenas 12 km do único local em isolamento voluntário confirmado pela Fundação Nacional do Índio (Funai) na área Yanomami. Há também um segundo grande ramal, a 42 km da separação. Os dados foram verificados a pedido de um relatório do analista Heron Martinez, do Climate Crime Analysis Center (CCCA). Martinez explica que as coordenadas de latitude e longitude das imagens de satélite (Sentinel 1 e Sentinel 2) confirmam o

departamento de mineração, ambos com os relevos ocultos na região que habitam *Moxihatëtëma thëpë*.

Figura 8: Satélite que confirma a presença de garimpos



Fonte: Center for Climate Crime Analysis/ Agência Pública

Uma estrada escondida fica a meio caminho entre as minas distantes e próximas, a cerca de 23 km das minas isoladas. As fotos também mostram manchas na floresta, resultado da mineração ilegal de ouro na região, juntamente com a mineração. Bruno Morris, antropólogo e analista jurídico da CCCA, diz que a distância de 12 quilômetros até a floresta é, para os moradores locais, "a distância de casa a casa, ou menos". Segundo ele, "as pessoas locais, por mais isoladas que estejam, vão viajar 12 quilômetros no curto prazo, o que nos faz pensar se eles realmente estão lá, que o grupo pode não estar mais 'isolado'"⁵⁹.

Os dados de "Manchas na Floresta - Transformação da Mineração Ilegal nas Terras do Interior Yanomami (TIY) em 2020" mostram o aumento da pressão sobre *Moxihatëtëma*. Luciano da Coiab explica que, no caso de povos indígenas isolados, os perigos de se aproximar da mineração devido ao perigo a que estão expostos, têm o potencial de infectá-los com doenças transmitidas pelos invasores. No livro "Cercos e Resistências - Indígenas Isolados na Amazônia Brasileira" (Instituto

⁵⁹ Disponível em: <<https://climatecrimeanalysis.org/>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

Socioambiental, 2019), o líder original dos Yanomami, Dave Copenova, fala sobre sua relação com a Moxihatëtëma:

Meu povo tem o direito de viver em paz e com saúde, porque mora em sua própria casa. Na floresta estamos em casa! O velho não pode destruir nossa casa, senão não será bom para o mundo. Nós nos preocupamos com a floresta para todos, não apenas para os Yanomami e povos isolados. Trabalhamos com nossos xamãs, que conhecem bem essas coisas, que têm uma sabedoria que se conecta à terra. As Nações Unidas deveriam falar com as autoridades no Brasil - imediatamente - sobre os mineiros que estão isolados em nossa selva e cercados por todos.

A área Yanomami é a maior terra interior (TI) do país, com mais de 26 mil indígenas vivendo nas comunidades Yanomami e Yokohama, divididos em 371 aldeias. A área foi tradicionalmente ocupada e reconhecida como fronteira em 1992. O Moxihatëtëma thëpë pertence ao subgrupo Yanomami da religião Yawaripë, que, segundo registros históricos, foi vinculado nas décadas de 1950 e 1960. A sociabilidade é marcada por uma negação fundamental que cria um vínculo de qualquer tipo de ligação e unidade, mesmo com outras pessoas locais. Ainda segundo o livro *Cercos e Resistências*, especulava-se o desaparecimento do grupo em decorrência de confrontos entre os dois grupos. Em julho, durante uma missão de vigilância aérea, o grupo foi realocado - na administração interna, o grupo chama-se "Registro 76 - Serra da Estrutura". No total, segundo o documento de aniquilação "A guerra realizou 7 a 11 migrações em 26 anos", o último deslocamento ocorreu em 2015 devido a uma possível presença no entorno da área⁶⁰.

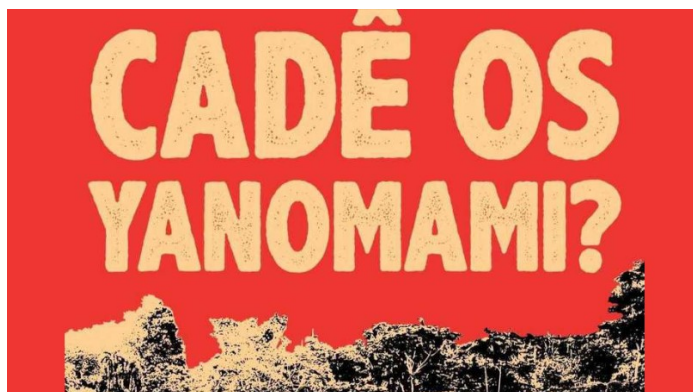
Além de um problema social, o ambiente de mineração ilegal na área Yanomami afeta o meio ambiente e a saúde das pessoas que vivem na área. O mercúrio, usado na extração de ouro, contamina a água local. Com a mineração, os moradores estão sofrendo de doenças como a malária, que explodiu na área. Há também o problema da desnutrição infantil, que é o mais alto do país, conforme revelou recente relatório público. Não é novidade que a Yanomami está sob ataque de mineradores, mas a situação piorou desde a eleição de 2019, pois há grande incentivo à mineração.

O relatório "Cicatrizes da Floresta" registrou que, ao final de 2020, havia 2.400 hectares de área degradada na Yanomami - o equivalente a 2.400 campos de

⁶⁰ Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Yanomami>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

futebol. De tudo isso, a mineração de 500 hectares foi registrada entre janeiro e dezembro de 2020, um aumento de 30%. A situação agravou a violência na região, com ataques de garimpeiros e moradores locais suspeitos de envolvimento em quadrilhas criminosas como o PCC. A série também faz referência ao relatório “Cicatrices da Floresta”, que conclui que a mineração ilegal cresce em intensidade e complexidade na Yanomami, cada vez mais o conceito de sobrevivência, imprevisibilidade, atividade individual e artística está sob efeitos de serem interpretadas como atividades empresariais, ainda que ocultas, com altas capacidades de impacto social e ambiental (IDEM).

Figura 9: *hashtag* que circulou nas redes sociais



Fonte: <<https://climainfo.org.br/2022/05/06/cade-os-yanomami-o-que-se-sabe-sobre-o-paradeiro-de-indigenas-de-comunidade-incendiada/>>. Acesso em 20 jun. 2022.

Em 25 de abril de 2022, uma denúncia grave no interior dos Yanomami gerou uma série de questionamentos e investigações por parte da Polícia Federal: a reportagem é que uma menina Yanomami de 12 anos morreu após ser estuprada por garimpeiros que extraíam ilegalmente na área. Durante as buscas, a comunidade foi encontrada queimada e ninguém estava presente. O caso teve repercussão nacional e reuniu lideranças locais, autoridades, políticos, artistas e pessoas influentes para demonstrar apoio à causa, postando a situação nas redes sociais com a *hashtag*: "Cadê os Yanomami?". Após a denúncia, o Conselho Regional de Saúde Yanomami e Yokohama (Condici-YY), Junior Hikurari Yanomami, da Polícia Federal, foi até a comunidade Arakawa, onde a menina mora, mas não encontrou indícios de crime. O caso ainda está sob investigação.

Durante a reunião, a Ministra do STF, Cármen Lúcia, pediu apuração e esclarecimento das circunstâncias da denúncia sobre a morte da menina

Yanomami. Em nota, o magistrado disse que as mulheres brasileiras, incluindo as originais, foram vítimas de uma "tragédia desumana"⁶¹. Como resultado do caso, a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal (CDH) decidiu formar um grupo para fiscalizar as medidas em Roraima para combater o desenvolvimento do garimpo ilegal no interior Yanomami. A petição, redigida pelo senador Humberto Costa (PT-PE), diz que é "posição" do CDH agir contra a "doença que mata os Yanomami" e que "o governo brasileiro continua calado e deixa passar". A comunidade Yanomami vai desaparecer se assim as coisas se mantiverem.

No dia 12 de outubro de 2021, dois meninos Yanomami, de 4 e 7 anos, usaram um pedaço de plástico como se fosse uma prancha de *surf* nas margens do Rio Parima, enquanto brincavam em Roraima. Na comunidade Markosian, as crianças aprendem rapidamente a nadar e vivem à beira do rio. Mas o jogo terminou de forma trágica naquele dia: dois meninos foram jogados em máquinas usadas por garimpeiros ilegais da região e depois largados pela corrente, segundo o Conselho Interno de Saúde Yanomami e Yokoana. Ambos se afogaram. Um de seus corpos foi encontrado no dia seguinte pelos próprios moradores em uma busca, mas o segundo foi encontrado apenas dois dias depois pelo corpo de bombeiros, que foi acionado pela comunidade⁶².

A morte de crianças, como apontam os líderes Yanomami, é outra tragédia em decorrência do garimpo ilegal na região, inclusive oficialmente visado. Durante anos, Yanomami instou fortemente o governo bolchevique a remover mais de 20.000 garimpeiros ilegais de seu território, mas sem uma ação efetiva, eles permanecem em estado de negligência. Em entrevista ao El País, eles contam que havia uma grande mina de dois andares a cerca de 250 metros de distância: "Essa grande máquina queima a terra, come água, come tudo atrás do ouro". Junior Yanomami conta que os dois meninos sabiam nadar e provavelmente caíram em um dos muitos buracos da mina.

A FUNAI disse em comunicado que está acompanhando o caso junto aos órgãos de saúde e segurança pública e está disponível para cooperar com as autoridades, acrescentando que continuará trabalhando para evitar atividades

⁶¹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/04/28/carmen-lucia-cobra-apuracao-de-estupro-e-morte-de-menina-yanomami.ghtml>>. Acesso em: 25 jul.2022.

⁶² Disponível em: < <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/duas-criancas-yanomami-morrem-apos-serem-sugadas-por-maquinas-do-garimpo-em-rio-de-roraima1/page:102/sort:Conteudo.created/direction:desc>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

ilegais. As dragas flutuantes são utilizadas por garimpeiros em grandes leitos de rios para a extração de minério, conforme descrito no relatório “Stains in the Forest: The Evolution of Illegal Mining in Yanomami TI in 2020”⁶³.

No que diz respeito aos direitos dos povos indígenas, a mesa de discussão levantou como questão fundamental que os direitos individuais sejam reconhecidos para os seres humanos, mas para o pleno entendimento da legislação indígena é preciso colocá-la em um contexto mais amplo do que apenas a lei do campo pode abranger, e contemplá-la no quadro da questão étnico-nacional. Conhecer os ordenamentos jurídicos significa conhecer os movimentos sociais que deram origem à legislação internacional sobre povos indígenas. Portanto, os direitos coletivos são complementares e implicam no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, crianças ou mulheres em geral, visando à proteção e preservação da comunidade como um todo.

4.3 Garimpo Doméstico é possível?

Embora o Garimpo represente uma falta de pesquisa mineral, por maior que seja o fator social envolvido, só podemos mapear desde um investimento básico em levantamentos geológicos, monitoramento ambiental e desenvolvimento mineral até uma mina de pequena escala. Ao longo do tempo, dependendo das condições prevaletentes no Brasil, como as mais recentes, na região aurífera do Tapajós que a BR-163 reúne, segundo dados do ZEE (Zoneamento Ecológico Econômico), no local, uma população de mais de 100.000 mineiros. Coube à CRFB/88 dar forma material aos dados coletados desses trabalhadores no artigo 174, §3º: “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado [...] favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros”⁶⁴.

Ao minerador artesanal cabe ainda o seguro da aposentadoria, quando, no artigo 201, lê-se, no parágrafo 7º, inciso II (CRFB/88):

⁶³ Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/scars-forest-evolution-illegal-mining-yanomami-indigenous-land-2020>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶⁴ Disponível em: <[https://www.amazonia.cnpia.embrapa.br/publicacoes_estados/Para/Br163/Publicacao%20final%20do%20ZEE%20da%20BR-163%20\(diagnostico%20socioambiental\).pdf](https://www.amazonia.cnpia.embrapa.br/publicacoes_estados/Para/Br163/Publicacao%20final%20do%20ZEE%20da%20BR-163%20(diagnostico%20socioambiental).pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2022.

[...] é assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições [...] sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Enquanto a maior parte da atenção na indústria de mineração está focada em grandes empresas, em muitos países mais minerais são extraídos no processo de mineração artesanal e operações de mineração de pequena escala. Esse tipo de mineração, em grande parte não regulamentado, geralmente ocorre dentro e ao redor de comunidades rurais onde a agricultura e outras ocupações não fornecem o suficiente para a subsistência de uma família. As pequenas operações de mineração geralmente operam ilegalmente e muitas vezes não são monitoradas ou financiadas pelas autoridades locais ou centrais.

A maioria dos mineradores de pequena escala explora pequenas jazidas localizadas em áreas rurais remotas. Seu trabalho é intensivo em mão-de-obra, mal remunerado e extremamente perigoso; itens produzidos nesta indústria são difíceis de colocar no mercado. Com a ajuda de governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores da indústria de mineração, a mineração em pequena escala pode ser oficialmente reconhecida e gerenciada adequadamente para reduzir a pobreza, aumentar as receitas em divisas e prevenir a migração, a destruição rural e ambiental. O apoio legal e social adequado pode permitir que a mineração em pequena escala se torne uma fonte valiosa de desenvolvimento econômico e sustentável.

A OIT foi uma das primeiras a abordar a questão das condições de trabalho e os direitos dos mineiros de pequena escala. Após uma série de reuniões internacionais (incluindo a Reunião Tripartite da OIT sobre Problemas Sociais e Trabalhistas em Minas de Pequena Escala), a iniciativa Comunidades e Mineração de Pequena Escala (CMPE) foi lançada em 2001 com o objetivo de reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento, melhorando políticas nos níveis nacional e de base. Segundo a OIT, a legislação das pequenas operações de mineração é um passo fundamental para alcançar a sustentabilidade. Com isso em mente, o CMPE visa promover o diálogo social e engajar governos e trabalhadores de todos os

setores da indústria de mineração para abordar questões econômicas, ambientais, sociais e trabalhistas locais⁶⁵.

Em 2022 um decreto federal (nº 10.965/2022) alterou as regras de 2018 no Código de Mineração do país. Os novos deveres dos titulares de direitos mineiros referem-se à responsabilidade ambiental das empresas mineiras e aos regulamentos que obrigam ao encerramento das instalações. As mudanças decorrem da nova Política Nacional de Segurança de Barragens, alterações aprovadas pelo Congresso em 2020 após o rompimento das barragens de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), ambas no estado de Minas Gerais. De acordo com o decreto, as mineradoras são responsabilizadas pela prevenção de desastres ambientais e pela criação de planos de contingência caso ocorram. O texto também deixa claro que a empresa deve zelar pelo bem-estar das comunidades envolvidas e pelo desenvolvimento sustentável no entorno da mina, bem como pela saúde e segurança dos trabalhadores.

O conceito de atividade de mineração também foi modificado, passando a abranger o transporte de minério e o armazenamento de resíduos. Outras modificações estipulam que a Agência Nacional de Mineração (ANM) estabeleça "critérios simplificados" para avaliação de pedidos e subsídios, especialmente no que diz respeito às pequenas empresas e ao uso de substâncias minerais. Outras medidas reforçam a necessidade de cumprir os prazos para a pronta execução dos projetos de mineração. Por exemplo, foram dados 60 dias para que o órgão registre a licença ambiental após a apresentação pela mineradora. Se o prazo não for cumprido, o registro fica sem efeito. O documento busca adequar a regulamentação à Lei de Liberdade Econômica e "promover melhorias no setor de mineração, promovendo celeridade pela otimização de procedimentos, tornando-o mais atrativo aos investidores e juridicamente mais seguro, com base em padrões de desenvolvimento sustentável".

Historicamente, a produção de mineração de ouro tem sido realizada em grande parte através da mineração artesanal e de pequena escala (ASM), entendida em sentido amplo como qualquer atividade de mineração com pouca tecnologia, uso intensivo de mão de obra não qualificada e baixas margens de produção por campo (HENTSCHEL *et al.*, 2002, p. 68). Apesar disso, a ASM de ouro continua a ser uma

⁶⁵ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>>. Acesso em: 2 ago. 2022.

atividade lucrativa e socialmente enraizada nas regiões do país onde tem sido desenvolvida, pelo que é incompreensível que seja ignorada como motor para o desenvolvimento de tais regiões e se procure promovê-la de forma adequada por meio de políticas efetivas de formalização e desenvolvimento sustentável.

Entre as limitações importantes para o desenvolvimento do garimpo doméstico estão a falta de tecnologia para o processo de beneficiamento mineral, bem como o baixo nível de formação técnica e tecnológica dos mineradores, pois em muitos casos o conhecimento da atividade é transmitido de pais para filhos. Como resultado, a grande maioria das minas são artesanais e de pequeno porte, as recuperações de processos de beneficiamento mineral não ultrapassam 60%. Por essas razões também, os custos de produção são altos e a lucratividade é mínima.

Além disso, gases, poeiras, ruídos, resíduos tóxicos e o uso incorreto de explosivos, substâncias químicas e resíduos afetam diretamente a saúde dos mineradores e suas famílias e deterioram o ar, a água e o solo. Os efeitos e riscos à saúde e ao meio ambiente derivados de operações de pequena escala são particularmente altos nas áreas ao redor das minas. O fato de uma mesma atividade de mineração, em muitos casos, ocorrer no meio das residências dos garimpeiros gera alto risco para a vida das pessoas devido à presença de grandes volumes de rejeitos e buracos que causam instabilidade das minas e represamento de mananciais (PANTOJA, 2015, p. 96).

Um aspecto fundamental durante a implementação e desenvolvimento de programas de formalização de mineração e projetos de mineração ambiental é a articulação de interesses entre os pequenos mineradores e o governo. Deve-se notar aqui que, quando uma fusão dos diferentes propósitos é alcançada, são obtidos melhores resultados positivos e sustentáveis. É importante destacar a iniciativa do Ministério de Minas e Energia (MME) de estabelecer Áreas Especiais de Formalização de Mineração. São áreas que podem ser delimitadas e declaradas, por motivos sociais ou econômicos determinados em cada caso, pelo MME, ou pela Agência Nacional de Mineração (ANM) ou de ofício ou por solicitação expressa de comunidades que se dediquem às atividades tradicionais de mineração⁶⁶.

⁶⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/iniciativa-mercado-minas-e-energia-propoe-ferramentas-para-alavancar-investimentos-em-mineracao-e-energia>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

Desta forma, deve ser promovida a total formalização da atividade dos pequenos garimpeiros, tanto na sua componente mineira como ambiental, não a partir de uma posição puramente autoritária e coercitiva. Em outras palavras, devem ser geradas campanhas de conscientização, divulgação e convicção, juntamente com uma clara decisão de concessão de Títulos Mineiros e Licenças Ambientais, prestação de assistência técnica adequada e financiamento de crédito em condições favoráveis, conceder treinamento não formal e estabelecer especializações técnicas e tecnológicas programas para ASM, entre outros.

O exposto, evidentemente, não pode permanecer como uma ação unilateral da institucionalidade. As comunidades mineradoras devem se comprometer a cumprir padrões de desempenho adequados para ASM, ter planos de contingência para emergências e acidentes, usar tecnologia que permita o uso otimizado de recursos com impacto ambiental mínimo e, em geral, manter boas relações com a comunidade não mineradora e o governo nacional. É um passo possível, embora possa dar espaço para que grandes empresas aumentem o uso do garimpo ilegal que assola o Brasil e causa danos ambientais, mortes e violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação brasileira mostra as transformações ocorridas na sociedade e na economia política nas últimas décadas, incluindo a diferenciação interna do uso da terra e da estrutura de propriedade. De fato, os territórios foram transformados pelas conexões mais intensas do local no mercado global justamente pela exportação de *commodities* minerais e agrícolas. Nessa perspectiva, ao investigar os efeitos dos garimpos ilegais, observa-se que o controle dessas práticas pode ocorrer parcialmente no Brasil. Mas, para que possamos nos atentar mais a isso, há a necessidade de estudarmos as características desse Direito Ambiental. A pesquisa se propõe, portanto, a estudar a flexibilização e a normatização infralegal a respeito da exploração mineira com relação ao garimpo ilegal.

Trata-se, então, de confrontar as ciências positivas com a antropologia crítica no postulado de que a sociedade não pode ser vista como um objeto neutro e imparcial. A resistência se organiza, assim, em uma luta, abrindo rachaduras que fissuram o sistema de dominação entre, neste caso, garimpeiros e povos tradicionais. A resistência, portanto, não é uma substância em si, mas, ao contrário, se configura no contexto e lida em relação ao fenômeno ou objeto a que resiste. Portanto, compreender a resistência dos conflitos socioambientais no âmbito do ambientalismo nos obriga a reconhecê-la em sua articulação com as lutas pela sobrevivência dos povos e não como uma categoria "abrangente". Essas lutas no contexto que estamos estudando são suscitadas pelo enfrentamento do esvaziamento territorial causado pela expansão da mineração em grande escala, que se vale do avanço de outras modalidades de mineração, das estratégias de "pacificação" e do conflito político-militar.

Esse conflito é interpretado como uma relação entre políticos e forças públicas, que ajudam a criar redes criminosas e paramilitares com consequências adversas em todas as esferas da sociedade (TORRES *et al*, 2011, p. 68). Para isso, e na contramão da resistência, sustenta-se a luta pela defesa da vida, do território e dos bens comuns. Com essa ideia, integramos as lutas socioambientais na perspectiva da resistência, que também são entendidas como "expressão de uma relação antagônica entre o capital predatório e a defesa dos bens comuns, liderada por homens e mulheres que não estão dispostos a vender o que para eles não tem preço" (TORRES *et al*, 2011, p. 149). Trata-se, então, de lutas que se renovam

constantemente contra tais modificações que detonam sua marcha para a depredação, onde nenhum modo de vida pode ser possível se seu curso não for interrompido.

A realização de comportamentos que produzem contaminação, degradação, deterioração ou dano ambiental pode dar origem às pessoas que os realizam uma responsabilidade ou obrigação de fazer algo, como censura, retribuição ou compensação pela alteração do meio ambiente. Precisamente, um dos princípios essenciais da política e do direito ambiental há mais de três décadas é que "quem polui paga", o que se reflete no mais alto nível internacional e nacional. No plano internacional, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (ONU, 1992) estabelece em seu princípio 16 que os Estados devem buscar internalizar os custos ambientais, "levando em conta o critério de que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição".

No entanto, quando ocorrem situações que degradam o próprio meio ambiente, como no caso da mineração ilegal, surge a pergunta: quem deve arcar com os custos de limpeza ou reparação do dano? Quem se responsabilizará pelos povos tradicionais deslocados do lugar em função do garimpo ilegal? Temos, neste momento, a emergência de conflitos sociais socioambientalistas.

REFERÊNCIAS

ADÃO, S. M. **Os discursos confrontados no processo de privatização: o caso companhia Vale do Rio Doce**. 2006. 203f. Tese (Doutorado em Língua Portuguesa) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALFONSO, L. Algunas reflexiones sobre la vigencia de la noción de acto administrativo. In: REBOLLO PUIG, M.; LOPEZ BENITEZ, M.; CARBONELL PORRAS, E. (Orgs.). **Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas**. Madri: lustel, 2015, p. 471-502,.

ANTUNES, P. de B. 1998. **Direito Ambiental**. 2 ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Development and Climate Change: The World Bank Group at Work**. Washington D.C.: World Bank, 2013.

BARBOSA, M. A. **Direito Antropológico e Terras Indígenas do Brasil**. São Paulo: Plêiade: Fapesp, 2001.

BARRETO, M. L. **Ouro Brasileiro: Um Desafio Empresarial**. CETEM/CNPq, Rio de Janeiro, 1998.

BENJAMIN, A. H. V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 9, p. 52-54, 2011.

BHABHA, H. **Nuevas minorías, nuevos derechos: notas sobre cosmopolitismos vernáculos**. Buenos Aires : Siglo XXI, 2013.

BRASIL. **Avança Brasil -Programa de Modernização do Governo**. Ministério da Economia, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. **Código de mineração: e legislação correlata**. Imprensa: Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

BRASIL. **Ministério do Planejamento**, 2001. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2022.

CARNEIRO, A. F.; SOUZA, O. B. **Atlas de presiones y amenazas a las tierras indígenas en la Amazonia brasileña**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

CUNHA, M. C. *et. al.* **Políticas Culturais e Povos Indígenas**. São Paulo:Cultura Acadêmica, 2014.

DALLARI, D. Os direitos humanos dos índios. In: MIRAS, J. T. *et. al.* **Makunaima Grita! Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2009.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo : Boitempo, 2019.

DNPM. **Maiores Arrecadadores CFEM**, 2013. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacion/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx>. Acesso em 26 abr. 2022.

DULCE, M. J. **Democracia y Pluralismo**. Madrid: Dykinson, 2014.

ENTERRIA, E.; RODRIGUEZ, T. R. **Curso de derecho administrativo**. Madri: Thomson-Civitas, 2015.

FAJARDO, R. Hitos del reconocimiento del pluralismo y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. In: LOPEZ, M. B. (Org.). **Pueblos indígenas y derechos humanos**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos. **Nueva Sociedad**, v. 237, p. 128-146, 2012a.

GUDYNAS, E. El nuevo extrativismo progresista en la América del Sur: tesis sobre un viejo problema sobre nuevas expresiones. In: LÉNA, P.; PINHEIRO, N. (Orgs.). **Enfrentando los límites del crecimiento: Sustentabilidad, decrecimiento y prosperidad**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012b, p. 303-318.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Brasília : IBDC, 2010.

HOMER-DIXON, T. F. **Environment, scarcity, and violence**. Princeton University: Press, 1999.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório econômico**. Brasília: IPEA, 2014.

JOAQUIM, A. P. **Direito Constitucional Indígena: uma análise à luz do caso Raposa/Serra do Sol**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de São Paulo, USP, 2013.

KAYSER, H. **Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual**. Tradução de Maria da Glória Lacerda Rurack. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LÉVI-STRAUSS, C. Raça e história. In: LÉVI-STRAUSS, C. **Antropologia Estrutural II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

MACHADO, S. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV, **Boletín Oficial do Estado**, 4º edição, 2015.

MACHADO, P. A. L. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2007.

MARTINS, G. A. Manual **para elaboração de trabalhos acadêmicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

MASCARO, A. Direito, crise e impeachment no Brasil. **Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño**, n. 1, 2017.

McKINSEY Global Institute. **Resource revolution: meeting the world's energy, material, food and water needs**. London: McKinsey Global Institute, 2011.

MDIC. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, 2013a. Disponível em: <alicesweb2.mdic.gov.br>. Acesso em 25 abr. 2022.

MDIC. **Balança comercial consolidada**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013b.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2009.

Ministério do Meio Ambiente - MMA. **Gestão Ambiental no Brasil: um compromisso com o desenvolvimento sustentável**. MMA, Brasília, 2001.

MIRRA, Á. L. V. M. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MME. **Presentación del nuevo marco regulatorio de mineración**, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marco_Regulatorio_da_Minerao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MME. **Resumen de agencia nacional de mineración**, 2010a. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/Agencia_nacional_de_mineracao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MME. **Resumen del marco regulatorio de mineración**, 2010b. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/resumo_marco_regulatorio_da_mineracao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MOLINARO, C. A. **Direito Ambiental: Proibição de Retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

NEVES, M. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo : Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, F. M. G. de. **Difusos e coletivos: direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ORELLANA, R. **Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales en Pablo Ortiz**: Comunidades y conflictos socioambientales, experiencias y desafíos en América Latina. Quito, EC: UPS, Abya-Yala, 1999.

PASTOR, J. A. **Principios de Derecho Administrativo General II**. Madri: lustel, 2015.

PINHEIRO-MACHADO, R. Da esperança ao ódio: juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo. **Cadernos IHU Ideias**, v. 16, n. 278, 2018.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RODRIGUES, M. A. **Elementos de direito ambiental - parte geral**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, R. P.; NAVA, D. B.; FERREIRA, A. L. Recursos minerales en tierras indígenas del Estado del Amazonas: gargallos, potencialidad y perspectivas. **Revista Brasileira de Geociências**, v. 39, n. 4, p. 669-678, 2009.

SCHMITT, C. **The Concept of the Political**. Trad. George Schwab. Chicago: Chicago University Press, 2007.

SCOTTO, G. **Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina**. In: 4o. Seminario de Búsqueda del Instituto de Ciencias de Sociedad y Desarrollo Regional de la Universidad Federal Fluminense, Campos de los Goytacazes, 2011.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SIQUEIRA, M. R. **Estado e atividades mineradoras**: uma análise das relações de dependência a partir do crime ambiental do rompimento da barragem de Fundão em Mariana (MG). 2019. 286f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2019.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TOURAINÉ, A.. **Um novo paradigma**: Para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Avelino Tilton. Petrópolis : Vozes, 2007.

TORRES, F.; GÓES, F. **BNDESPar concentra 89% de los investimentos en apenas 5 sectores**, 2013. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3044628/bndespar-concentra-aindamais-seus-investimentos>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

TRENNEPOHL, T. **A proteção jurídica do meio ambiente à luz da constituição**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

TRENTINI, M., PAIM, L. **Pesquisa em enfermagem: uma modalidade convergente–assistencial**. Florianópolis: UFSC; 2001.

UNCTAD. **Unctadstat**, 2012. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

UNITED NATIONS. **Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples A/HRC/33/42**. Human Rights Council, 2016.

URZEDO, D.; CHATTERJEE, P. The colonial reproduction of deforestation in the Brazilian Amazon: violence against Indigenous Peoples for land development. **Journal of Genocide Research**, v. 23, p. 302-324, 2021.

VILLÉN-PÉREZ, S. *et al.* **Brazilian Amazon gold: indigenous land rights under risk**. Universidade da Califórnia, 2021.

VILLARES, L. F. **Direito e povos indígenas**. Curitiba: Juruá, 2009.

VILLAS-BÔAS, O. Os direitos indígenas no Brasil contemporâneo. In: BITTAR, E. (Org.). **História do direito brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional**. São Paulo: Atlas, 2003.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZIMMERMANN, R.; DA CRUZ, C. R. (Orgs.). **Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022.