



O GARIMPO ILEGAL NA AMAZÔNIA E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS ENFRENTADOS PELOS POVOS ORIGINÁRIOS

Clara Sacramento Alvarenga ¹

RESUMO

O presente estudo visa destacar os impactos socioambientais sofridos pelos povos originários em detrimento do garimpo ilegal, sediado em grande escala na região da Amazônia Legal e tem como incógnita a seguinte arguição: em que medida a negligência do governo federal na regulamentação por intermédio de Lei Complementar no que concerne à viabilidade da exploração de recursos minerais institui o extermínio e a aculturação dos povos originários? A presente pesquisa tem como objetivo geral apontar os impactos negativos do garimpo ilegal e a repercussão negativa que a atividade mineira supralegal submete os povos originários. Os objetivos específicos são: identificar na legislação pátria a regulamentação sobre a exploração mineira em terras indígenas e sua viabilidade; pontuar os impactos ambientais causados pelo garimpo ilegal; identificar os impactos socioambientais sofridos pelos povos originários em detrimento da atividade ilegal e relacionar com a aculturação, o extermínio em massa dos povos originários e a negligência do governo federal. O método utilizado para a realização da presente pesquisa foi o qualitativo, apoiando-se no estudo da legislação pátria, doutrinas e estudos científicos. O resultado é no sentido de que o garimpo ilegal na região da Amazônia Legal é propulsor dos impactos socioambientais sofridos pelos povos originários, e que a aculturação e extermínio em massa dos povos originários é consequência da ausência de normatização e normalização da atividade mineira em terra indígena.

Palavras-chave: Amazônia; Garimpo ilegal; Impactos socioambientais; Povos originários

ILLEGAL MINING IN THE AMAZON AND THE SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS FACED BY NATIVE PEOPLES

ABSTRACT

This study aims to highlight the socio-environmental impacts suffered by indigenous peoples as a result of large-scale illegal mining in the Legal Amazon region. The question is: to what extent does the federal government's negligence in regulating the viability of mineral resource

¹ Mestranda no programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder. Bolsista da FAPEMIG. Secretária do Grupo de Pesquisa AMET – Ambiente, Mineração e Energia nos Tribunais. Minas Gerais.

E-mail: clara.sacalv@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9502569169903400>





exploitation through a Complementary Law institute the extermination and acculturation of indigenous peoples? The general aim of this research is to point out the negative impacts of illegal mining and the negative repercussions that supralegal mining activity has on indigenous peoples. The specific objectives are: to identify the regulations on mining on indigenous lands and their viability in national legislation; to point out the environmental impacts caused by illegal mining; to identify the socio-environmental impacts suffered by indigenous peoples as a result of illegal activity and to relate them to acculturation, the mass extermination of indigenous peoples and the negligence of the federal government. The method used to carry out this research was qualitative, based on the study of national legislation, doctrines and scientific studies. The result is that illegal mining in the Legal Amazon region is a driver of the socio-environmental impacts suffered by indigenous peoples, and that the acculturation and mass extermination of indigenous peoples is a consequence of the lack of standardization and normalization of mining activity on indigenous land.

Keywords: Amazon; Illegal mining; Social-environmental impacts; Native people

1. INTRODUÇÃO

Em um dado período histórico, as questões relacionadas aos povos originários encontravam-se centradas na figura do indígena como mão de obra escrava na exploração de recursos minerais para os portugueses e espanhóis na América Latina. Em momento posterior, o impasse muda de figura e passa a permear a exploração de recursos minerais em suas terras. Diante disso, a mineração é considerada atividade econômica importante no contexto produtivo nacional, o que contribui para o crescimento econômico de diversas regiões. Ela também pode ser atividade geradora de muitas externalidades negativas em nível local, responsável por grandes impactos socioambientais. Nesse sentido, quando se trata da exploração de recursos minerais em terras ocupadas pelos povos tradicionais, há de se convir que os impactos causados pela extração ilegal dos bens minerais tendem a ser mais impactantes, haja vista que os recursos naturais são intrínsecos para a manutenção da vida e da cultura dos povos originários.

A Constituição da República de 1988 regulamenta a atividade minerária em terras indígenas, entretanto, deixa a cargo do Congresso Nacional a anuência para o efetivo exercício da atividade. Ocorre que até o momento não existem normas que regulamentam o exercício da mineração em solo dos povos originários. A omissão legislativa inviabiliza a extração mineral nessas terras, tendo em vista que os pressupostos constitucionais não foram cumpridos.

O objetivo geral da presente pesquisa é apontar os impactos negativos do garimpo ilegal e a repercussão negativa que a atividade mineira submete os povos originários, de maneira reflexa à ausência de regulamentação da exploração mineral em terras indígenas. Os



objetivos específicos são: identificar na legislação pátria a regulamentação sobre a exploração mineira em terras indígenas e sua viabilidade; pontuar os impactos ambientais causados pelo garimpo ilegal; identificar os impactos socioambientais sofridos pelos povos originários em detrimento da atividade ilegal e relacionar com a aculturação, extermínio em massa dos povos originários e a negligência do governo federal. O método utilizado para a realização da presente pesquisa foi o qualitativo, apoiando-se no estudo da legislação pátria, doutrinas e estudos científicos.

O primeiro tópico do artigo destinou-se para o estudo da regulamentação da mineração nas constituições brasileiras que vigoram no país e em concomitância o estudo dos regimes minerários frente às mutações históricas e sociais até alcançar os dias atuais. O segundo título relata os impactos ocasionados pelo garimpo ilegal nas terras ocupadas pelos povos tradicionais. Por último, buscou-se demonstrar a relação existente entre os impactos causados pelo garimpo ilegal e a violação de Direitos Humanos dos povos originários e em que medida a omissão estatal na elaboração de lei regulamentadora da mineração em terras indígenas se traduz em conivência para a violação dos direitos fundamentais dos povos originários.

A hipótese do presente é no sentido de que o garimpo ilegal na região da Amazônia Legal é propulsor dos impactos socioambientais sofridos pelos povos originários e que a aculturação e extermínio em massa dos povos originários é consequência da ausência de normatização e normalização do artigo 231§ 3º.

Portanto, concluiu-se que a omissão legislativa frente às demandas nacionais no que concerne ao direito de explorar recursos minerais em terras indígenas é impulsionadora para a instalação de garimpos ilegais em grande escala, sem que se tenham parâmetros dos danos reais que afligem as populações locais e inviabiliza a regularização dessas instalações a fim de se adequarem a parâmetros ambientalmente exigíveis.

2. A MINERAÇÃO E SUA REGULAMENTAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A mineração é atividade primordial para a manutenção de padrões no modelo capitalista em tempos modernos e líquidos. Considerando sua importância para a sociedade, faz-se imperioso destacar o marco regulatório da atividade minerária no ordenamento jurídico pátrio. A atividade mineira tem registros remotos em território latino americano. Assentamentos



históricos remontam à colonização da América o início da exploração mineral como fonte primordial do desenvolvimento econômico e social.

O desenvolvimento econômico frente à exploração mineral, afirma Galeano (2022, p.17), deu-se em virtude do subdesenvolvimento da América Latina, que foi propulsora para o desenvolvimento de países europeus e, futuramente, países norte-americanos.

Extraí-se do contexto latino-americano que a mineração, desde os primórdios, faz-se presente na vida humana. Destaca-se a sua importância econômica, política e estratégica, diante das necessidades cotidianas, fazendo-se imperioso a sua regulamentação frente à imprescindibilidade do produto advindo da extração para o crescimento econômico nacional.

Diferente do Direito Ambiental, o Direito Minerário registra normas regulatórias desde os primórdios, Serra (2012, p. 25-31) elucida que a normatização do Direito minerário teve início com a descoberta dos recursos minerais e com o aproveitamento econômico. Cada época foi marcada por um sistema de exploração que foi alterado em conformidade com a ordem econômica e política vigente à época.

Seguindo a classificação dos sistemas realizada por Serra (2012, p. 25-31), são quatro os sistemas adotados pelo Brasil, referente à propriedade e os regimes de aproveitamento dos recursos minerais. São eles: sistema regaliano, sistema dominial, sistema de acesso e sistema de concessão.

O sistema regaliano viveu no período colonial, nesse regime, prevalecia o entendimento de que o príncipe teria o direito à propriedade do subsolo. Nesse sistema, elucida Serra (2012, p. 26) que os descobridores eram agraciados com a data mineral, e, caso não cumprissem os requisitos impostos pelas leis, a data mineral era revertida ao Estado.

Por conseguinte, surgiu no sistema brasileiro o sistema dominial, que teve vigência após a independência do Brasil, a partir da lei 20 de outubro de 1823, na qual houve manutenção do sistema de data mineral, de maneira que o solo e o subsolo não se confundiam e os recursos minerais pertenciam ao Estado.

Em seguida, vigorou o sistema de acesso, no período republicano, que partiu da premissa de que a mina é acessório da superfície, ou seja, o dono do solo é dono do subsolo, conforme estipulava a Constituição de 1891, em seu artigo 72, § 17:

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:-

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a



desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Por fim, o último e atual sistema a vigor no Brasil é o sistema de concessão, que teve como marco a Constituição de 1934, que retornou a propriedade dos bens minerais ao Estado, conforme se extrai dos artigos 118 e 119:

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

Após a promulgação da constituição de 1934, o Código de Minas de 1934 foi publicado, estabelecendo, em seu artigo 5º, o manifesto de mina, que, por sua vez, estabeleceu que as minas conhecidas anteriormente à CR/34, continuariam a pertencer aos seus proprietários, em respeito ao instituto do direito adquirido, já as conhecidas posteriormente à CR/34, seriam incorporadas ao patrimônio da nação.

Sendo assim, as constituições posteriores à de 1934 mantiveram o sistema de concessão, sofrendo apenas alterações pontuais no decorrer dos anos. Pontualmente, destaca-se a constituição de 1988, que traz mudanças relevantes frente às demandas ambientais, sociais e econômicas.

Seguindo a tendência internacional, após a Conferência de Estocolmo de 1972, o Brasil inovou na Constituição de 1988, ao inserir no capítulo da ordem econômica e financeira, o princípio do desenvolvimento sustentável, que se tornou “tripé” do Direito Ambiental e parâmetro para práticas ambientalmente adequadas nos setores público e privado. Nesse sentido, Thomé (2021, p. 58-64) pontua que o princípio do desenvolvimento sustentável deverá cumulativamente atender aos anseios sociais, econômicos e ambientais. Ausente um dos três pilares, não há que se falar em desenvolvimento sustentável. O “*prima principium*” está contido no artigo 171 da CR/88, como se vê adiante:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- a) - soberania nacional;
- b) - propriedade privada;**
- c) - função social da propriedade;**



- d) - livre concorrência;
- e) - defesa do consumidor;
- f) - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;**
- g) - redução das desigualdades regionais e sociais;**
- h) - busca do pleno emprego;
- i) - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Grifo nosso)

Dessa forma, todo empreendimento que tende a causar impactos ao meio ambiente deverá observar os pilares social (voltado para questões humanitárias e sociais), ambiental (proteção ao meio ambiente através de instrumentos previstos no ordenamento jurídico) e econômico (desenvolvimento nacional). Dentre as atividades impactantes, destaca-se, para fins de limitação da pesquisa, a mineração.

A CR/88 regulamenta a atividade minerária e confere a propriedade das jazidas do solo e subsolo à União, conforme expresso no artigo 20, IX: “São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo”. Nessa perspectiva, Ataíde (2019, p.96) afirma que a exploração e a exploração de recursos minerais dependem de anuência da União, que ocorre através da Agência Nacional de Mineração (ANM) ou do Ministério das Minas e Energia (MME).

Ainda nesse contexto, o legislador reafirma o domínio da União sobre os bens minerais, dispondo no capítulo da ordem econômica sobre a dominialidade e outros aspectos referentes ao empreendimento:

Art. 176. **As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais** e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e **pertencem à União**, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

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

Observa-se que, ao conceder o domínios das jazidas superficiais e contidas no subsolo à União, o constituinte reconhece a relevância econômica, social, política e estratégica que a atividade exerce em solo brasileiro. Atentou-se para que a atividade se orientasse sempre pelo interesse nacional, meio de garantir que o interesse público se sobreponha ao interesse privado, precavendo, dessa maneira, a incidência da subjetividade e pessoalidade do setor privado diante



da atividade econômica, que é primordial ao desenvolvimento da nação, por isso, o legislador monopolizou a regulamentação e o domínio dos bens minerais à União.

O Direito Minerário, assim como as demais áreas jurídicas, detém normas e princípios específicos que alinham sua atuação no ordenamento jurídico. Alguns dos princípios do Direito Minerário encontram-se elencados na CR/88. Ataíde (2019, p. 71-83) elenca, *a priori*, seis princípios norteadores da disciplina. Entre eles, o princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre o interesse privado, princípio do interesse nacional, princípio da destinação dos recursos minerais ao uso geral, princípio do resultado global, princípio da recuperação do ambiente degradado e princípio da vedação à especulação de direitos minerários.

Dentre os princípios supramencionados, destaca-se o princípio do interesse nacional, que está estritamente interligado com a proposta da presente pesquisa. O princípio do interesse nacional não deve ser interpretado como interesse do governo ou do Poder Público, mas como generalidade da população, isso porque cumpre sua função social, tendo em vista atender aos anseios da sociedade e da vida moderna (BUSTAMANTE et al., 2013, p. 48-49). O princípio do interesse nacional serve de baliza para a elaboração de normas no setor, de forma que toda norma infraconstitucional deve observar o primado.

Impende ressaltar que a característica da rigidez locacional deverá sempre ser ponderada em conjunto com o princípio do interesse nacional. A rigidez locacional do empreendimento minerário se refere à impossibilidade de escolha do local de instalação da atividade mineira, uma vez que é inviável a escolha do local em que as jazidas evidenciam. Por inúmeras vezes, a jazida se encontra em áreas ambientalmente relevantes. (THOMÉ, 2011, p. 2).

Nesta senda, nem sempre as jazidas se localizam em lugares estratégicos para a exploração. Em diversas ocasiões, ocorre em áreas ambientalmente protegidas, por exemplo, áreas de preservação permanente, unidades de conservação, terras indígenas e em Mata Atlântica. Desse modo, questiona-se: é viável a exploração de recursos minerais em áreas povoadas por povos originários? Quais os impactos ocasionados pela extração ilegal em suas terras?

3. IMPACTOS OCACIONADOS PELO GARIMPO ILEGAL NAS TERRAS OCUPADAS PELOS POVOS ORIGINÁRIOS



A mineração em terras indígenas é regulamentada na CR/88, disposta no artigo 231 §§2º e 3º:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Ao ler atentamente o texto constitucional, extrai-se que a mineração em terra indígena está condicionada à autorização do Congresso Nacional, além de cumprir com outros dois requisitos elencados: ouvir as populações locais antes da instalação do empreendimento e garantir a participação no resultado da lavra.

Nesse sentido, a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) reafirma a necessidade de consulta aos povos indígenas de forma ativa. A convenção supramencionada foi inserida no ordenamento jurídico pelo decreto 143 de 2002, que estabelece em seu artigo 6º:

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Ainda nessa temática, a Lei 13.123 de 2015, que regulamenta o acesso ao patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional a ele associado, envolvendo a população indígena e demais comunidades tradicionais, pondera no artigo 9º a primazia da consulta aos povos originários e elenca meios de alcançar o objetivo proposto:

Art. 9º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado.

§ 1º A comprovação do consentimento prévio informado poderá ocorrer, a critério da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional, pelos seguintes instrumentos, na forma do regulamento:

I - assinatura de termo de consentimento prévio;

II - registro audiovisual do consentimento;

III - parecer do órgão oficial competente; ou

IV - adesão na forma prevista em protocolo comunitário.

A priori, ressalta-se que a exploração de minérios em terras indígenas deverá ser consentida pelo Congresso Nacional (CN). Ocorre que, até o momento, o CN não regulamentou



a atividade. A omissão estatal frente às demandas de interesse nacional afetam diretamente a economia, o meio ambiente e a sociedade, nesse contexto, Thomé (2021, p. 81) ensina que “a efetiva implementação do Estado de Direito Socioambiental exige o fortalecimento do princípio da obrigatoriedade de atuação estatal e do princípio democrático [...]”. Não restam dúvidas de que a atuação do poder legislativo é intrínseca no processo de concretização das normas elencadas na constituição.

Iniciativas legislativas referentes a essa demanda não foram escassas. Na grande maioria constatou-se a inércia das casas do poder legislativo. Dentre os Projetos de Lei (PL), destacam-se o projeto 1.610/96, proposto por Romero Jucá e o PL 191//2020, proposto pelo CN durante o governo de Jair Messias Bolsonaro.

Nessa conjuntura, parte-se da análise comparativa entre o PL 1.610/96 e o PL 190/2020, que versavam sobre a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais em terras indígenas. O projeto 1.610 foi aprovado pelo Senado em fevereiro de 1996 e remetido à Câmara dos Deputados no mesmo ano. Em seguida, foram propostos projetos substitutivos, que também ficaram estagnados e posteriormente arquivados. O projeto mencionado abordou, ainda que de maneira introdutória, aspectos referentes à exploração de minérios em terras indígenas e também previa os requisitos necessários para o aproveitamento dos bens minerais. Nesse sentido, O PL 190/2020 foi proposto no ano de 2020 pelo Poder Executivo e a última tramitação foi na Câmara dos Deputados, a qual, no decorrer do processo legislativo, requereu a suspensão da tramitação do PL por intermédio do requerimento 428/2020, por se entender inconstitucional o conteúdo do documento, que apresentou como desfecho o arquivamento do PL.

Dentre os pontos elencados pelo projeto 1.610/96, evidencia-se a proposta de limitação de mineradoras em uma mesma região, com o condão de reduzir os impactos culturais ocasionados pela atividade em território indígena; a consulta prévia aos nativos, com objetivo de assegurar a participação ativa da comunidade afetada pelo empreendimento; a participação no resultado da lavra, como meio de “compensar” a utilização de suas terras para instalação e operação da atividade; e por último, a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em conjunto com o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), com fulcro de compreender a extensão dos impactos gerados pela mineração e pela viabilidade técnica de operação da atividade.

O PL 190/2020, em seus 46 artigos prevê a participação nos resultados além da



indenização, Além disso, prevê a obrigatoriedade da realização prévia de estudos técnicos e, quanto à lavra garimpeira, prevê a sua viabilidade técnica, desde que respeitados os preceitos constitucionais.

Em um segundo momento, estuda-se a consulta aos indígenas como requisito para a instalação e a operação da mineração em solo dos povos nativos. Questiona-se: a consulta é tida como fim em si mesmo ou é compreendida como a possibilidade de anuência ou veto da instalação do empreendimento em suas terras?

A consulta aos povos originários tem respaldo constitucional e infraconstitucional, traduz o aspecto social do princípio do desenvolvimento sustentável. Nessa conjuntura, há dicotomia de compreensão referente a esse requisito. Há autores que entendem a consulta aos povos originários como forma de anuência ou veto ao empreendimento, por outro lado, há doutrinadores que defendem a participação dos indígenas como etapa do processo de instalação da atividade.

Na primeira perspectiva, Silva (2019, p. 150) advoga que toda a consulta deve lograr em acordo ou consentimento, em conformidade com a regra geral disposta na OIT, sem o qual a atividade não lograria êxito. Na segunda interpretação, entende-se que a consulta aos povos nativos é parte de um processo, que deverá ser levada em consideração em conjunto com os demais estudos, e que a consulta por si só não resultaria em veto ou anuência. Nesse contexto, Silva (2019, p. 150) ressalta que “De início vale destacar a diferença entre o consentimento como um objetivo e o consentimento enquanto pretendida”. Portanto, deve-se debruçar sobre a finalidade da inserção da palavra consulta, se é caracterizada como objetivo ou como fim em si mesma. Thomé et al. (2021, p. 343) esclarece:

Caso o consentimento seja entendido como requisito jurídico, há que se concluir que a sua ausência implica poder de veto para a realização da medida pretendida. Por outro lado, se o consentimento for entendido como um objetivo e não como um requisito jurídico, não se pode admitir que exerça poder de veto.

Ocorre que a OIT 169 já firmou o entendimento de que a consulta aos povos originários é compreendida como objetivo e não como requisito jurídico, sendo assim, afasta-se o entendimento de que a consulta busca a anuência ou veto dos povos nativos. Posicionamento compactuado pelo presente estudo como vetor de orientação para a desenvoltura do artigo.

Por último, questiona-se quanto ao terceiro pressuposto estipulado no artigo 231 §



3º, que confere aos povos tradicionais o direito de participação no resultado da lavra. De que maneira esses valores serão calculados pelos povos originários e qual a porcentagem eles fazem jus sobre o resultado da lavra?

Segundo Santilli (1993, p. 145-160), a lei regulamentadora deve fixar um percentual mínimo do faturamento mineral a que terá direito a comunidade indígena, estabelecer as regras para a celebração de contrato com a empresa mineradora e mecanismos para a sua fiscalização. No que concerne ao conhecimento e informação, os indígenas deverão ser a todo momento informados e representados pelo Ministério Público Federal (MPF), conforme atribuído pela CR/88 em seu artigo 29, V da CR/88.

Como se vê, são infinitos os questionamentos frente à omissão legislativa. Há menção no PL 1.610/96 do estabelecimento do percentual de 2%, fazendo incidir sobre o faturamento bruto resultante da comercialização do produto mineral. Posteriormente, o PL 190/2020 estabeleceu, a título de participação nos resultados na produção de energia elétrica, de 0,7%, entre 0,5 e 1% da produção de petróleo e de gás natural e 50% da exploração de recursos minerais.

Com isso, o projeto prevê o meio pelo qual a disposição desses recursos seriam viabilizados aos povos originários. A proposta abordada pelo PL 190/2020 prenuncia a criação de conselhos curadores, de iniciativa privada, compostos por indígenas e por equipe técnica responsável pela gestão de recursos financeiros. O valor seria depositado na conta no conselho e seguidamente distribuído aos povos originários.

Compreende-se que a ausência de leis que regulamentam o disposto no artigo 231§3º, torna inviável e ilegal qualquer espécie de extração mineral em terras ocupadas pelos povos tradicionais, fato esse que torna ineficaz os pressupostos levantados pela máxima constitucional.

Equipara-se à mineração o garimpo, no que refere-se à vedação da atividade em solo dos povos tradicionais, pois este é espécie daquele. Não obstante, o garimpo tem regulamentação própria, disciplinado pela Lei 7.805/1989, regulamentada pelo Decreto 98.812/1990 e pela Lei 11.685/2008, que institui o Estatuto do Garimpeiro.

Diferencia-se o garimpo da mineração “tradicional” pelo seu regime e pela disponibilidade dos recursos minerais. Segundo Serra (2012, p. 101), a lavra garimpeira é voltada ao aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado independentemente de trabalhos de



pesquisa.

A garimpagem é a atividade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, exercida por brasileiro, cooperativa de garimpeiros, sob o regime de lavra garimpeira. São considerados minerais garimpáveis o ouro, o diamante, a cassiterita, a columbita, a tantalita e a wolframita.

Assim como a mineração “tradicional”, a garimpagem deve observar o princípio do desenvolvimento sustentável, levando em consideração as razões sociais, econômicas e ambientais. Para tanto, compete à Agência Nacional de Mineração (ANM) estabelecer as áreas de garimpagem, respeitando os pilares do *prima princípio*.

O garimpo no território brasileiro concentra-se principalmente na região da Amazônia legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins e uma pequena porção do estado do Maranhão. Não raras vezes, coincide com as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos tradicionais.

O Estatuto do Índio, instituído pela Lei 6.001/1973, regulamenta a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. Nesse aspecto, o artigo 44 leciona “As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, fiação e cata das áreas referidas”. Em razão da omissão legislativa frente às demandas minerárias, observa-se o fenômeno de expansão do garimpo ilegal nas regiões supramencionadas, posto que as leis que regulamentam o garimpo tendem a ser tão rigorosas quanto às da mineração “tradicional”. Nesse diapasão, é imperioso elucidar que o garimpo, assim como a mineração “tradicional”, causa impactos no âmbito social, ambiental e econômico do local que se instala e opera.

Os principais impactos ambientais do garimpo ilegal estão relacionados ao uso de mercúrio no processo de amalgamação do ouro, que consiste na separação das partículas finas de ouro. Em estudos realizados por Lacerda (1996, p. 197), foi apontado que a amalgamação com mercúrio na década de 70 era responsável pela produção de apenas 5,9 toneladas de ouro, enquanto na década de 80 a produção de ouro subiu para 100 toneladas.

O amálgama separado é queimado a céu aberto, responsável pela poluição atmosférica, que, segundo a pesquisa realizada por Lacerda (1996, p. 198), é mais importante que a emissão para solos e rios, variando entre 68% a 83% da emissão total. Porém, também há a contaminação do solo, do rio e dos alimentos por eles cultivados, que ao entrarem em contato



com o ser humano, ocasiona variadas doenças ainda desconhecidas.

Portanto, os impactos ambientais provenientes do garimpo ilegal são imensuráveis e desconhecidos em sua plenitude. Dessa maneira, o que se tem ciência é de que a contaminação das comunidades originárias pelo alimento, advém da contaminação das águas dos rios, do solo e da atmosfera causadas pelo uso do mercúrio, o que atinge de forma direta o modo de viver, sua cultura e a qualidade de vida, direitos esses inerentes a todos seres humanos.

No viés social e econômico, é fato que o garimpo legal é a atividade impulsionadora da economia nacional, visto que a maioria do ouro produzido no Brasil provém de garimpos espalhados pelo país, sobretudo na região amazônica. Nesse contexto, aponta Lacerda (1996, p. 197):

A importância socioeconômica dos garimpos de ouro na Amazônia fica clara quando comparada com outras atividades da região. Por exemplo, em 1988, foram produzidas 216 toneladas de ouro pelo garimpo, equivalentes a US \$3,000 milhões, representando 18% do produto interno bruto da região, ou três vezes o valor da produção anual de ferro de Carajás.

Nesse aspecto, resta comprovado que o garimpo legal tem relevância econômica e social quando analisado PIB da região e o aumento da empregabilidade, da circulação de mercadoria e do aumento de oportunidades.

Conquanto, o contraponto que se faz ao garimpo legal, regulamentado e fiscalizado constantemente, é em relação ao garimpo ilegal, que ocasiona interferência na economia do país, visto que a extração advinda do garimpo ilegal constitui usurpação mineral, constituída como crime contra a ordem econômica na Lei 8.176/91 em seu artigo 2º:

“Constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo.

Pena: detenção, de um a cinco anos e multa.

Pondera-se que a ausência de norma regulamentadora da atividade de mineração em terras indígenas configura a extração de recursos minerais como atividade ilegal, haja vista que, para a sua operação, é obrigatória a anuência do Congresso Nacional para o exercício do empreendimento em áreas ocupadas pelos povos originários.

Sobretudo a ausência de regulamentação da mineração em terras indígenas impulsiona e alarma a instalação de garimpos ilegais, sobre os quais não há controle, fiscalização e nem parâmetros para a sua regularização em face das normas constitucionais



estabelecidas.

4. GARIMPO ILEGAL COMO PROPULSOR DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS

A exploração da mão de obra dos indígenas contribuiu para que os europeus (espanhóis e portugueses), que aqui retiraram os bens minerais, utilizassem o ouro e a prata como moeda de câmbio e desenvolvessem em larga escala a economia dos demais países europeus.

Importante compreender os traços do colonialismo e da colonialidade, que estão inseridos até os dias atuais em nossa sociedade e no nosso cotidiano. Araóz (2020, p. 50-51) diferencia o primeiro do segundo, ao definir colonialismo como sendo o plano fático das práticas e dos processos sociais concretos, econômicos, políticos e militares de apropriação de riquezas e recursos, de exploração, dominação e hierarquização racial de populações e territórios. Por sua vez, a colonialidade se traduz nas narrativas sociais que, sob diferentes registros, operam na naturalização e na legitimação daqueles sob a forma das visões oficiais.

Alguns países se especializam em ganhar e outros em perder, a América Latina, desde os tempos remotos, especializou-se em perder. A nossa região continuou existindo, com o fim de satisfazer com nossa agricultura, nossos minerais, nossa mão de obra, carne e café (matérias primas e alimentos) aos países ricos que os consumindo ganham muito mais que ganhamos ao produzi-los.

Controvertido perceber que o continente que mais disponibilizou riquezas, hoje, é o que mais padece em virtude de desenfreadas desigualdades sociais, econômicas e ambientais, ocasionadas pelo sistema colonial (rastros da exploração mineral abundante e desenfreada em nossas terras).

O que se constata é que a mineração, como qualquer outra atividade econômica no país, está inserida em um contexto neoliberal que confunde crescimento econômico com desenvolvimento. A noção de progresso, pautada em uma perspectiva quantitativa, mede o desenvolvimento de um país através de sua renda per capita, desconsiderando para tanto valores sociais, ambientais e culturais fundamentais. Observa-se que os impactos das atividades ilegais em terras indígenas têm o alcance ambiental, social, econômico e cultural.

Não muito distante de nossas vistas, há relatos dos danos sofridos e sentidos pelos



povos originários frente à lavra garimpeira desenfreada, que ocupam suas terras, usurpam seus bens de forma ilegal e violam diariamente o direito ao meio ambiente sustentável, à alimentação, à qualidade de vida e ao exercício de sua cultura.

O desastre que assola os povos originários, situados geograficamente a oeste do estado de Roraima, tem sido alvo de atenção nacional e internacional nos últimos anos. Os danos percebidos pelos povos originários ocupantes dessas terras têm raízes, essas conhecidas como: garimpo ilegal.

Um exemplo prático dos impactos negativos do garimpo ilegal são os povos Yanomami. A corrida do ouro demonstra o impasse entre os povos tradicionais e os ocupantes de suas terras, ocorrida na década de 1980, quando aproximadamente 40.000 garimpeiros brasileiros invadiram seus territórios. Os garimpeiros não os respeitavam, os agrediram, destruíram suas aldeias e os expuseram às doenças pela qual não havia imunidade. Em poucos anos, grande parte dos povos originários morreram. Entretanto, a invasão de garimpeiros às terras dos povos tradicionais não se fez cessar, trata-se de um embate antigo e sem previsões para findar.

Os impactos da mineração formal e informal sobre as comunidades indígenas, caracterizados principalmente pela degradação do meio ambiente natural e pela introdução de elementos estranhos à sua cultura, demonstram um processo insustentável de desenvolvimento, pois o modo como essas atividades são realizadas explicita o descaso com a perenização da vida, ou seja, com a sustentabilidade. É preciso que se dê evidência aos impactos sociais e culturais percebidos pelas comunidades afetadas pelo garimpo ilegal. Nesse sentido, Thomé et. al. (2021, p. 340) aduz:

A degradação ambiental intrínseca à atividade minerária atinge não só o meio ambiente natural, mas também o meio ambiente cultural, tão caro às comunidades indígenas, podendo ocasionar a violação e até mesmo a extinção da comunidade e de seus modos de viver e fazer, bem como suas expressões culturais e religiosas

Ainda nesse contexto, elucida Curi (2007, p. 222):

Os índios se tornam invisíveis em face do planejamento de empreendimentos econômicos em suas terras e, posteriormente, durante a fase de operacionalização dessas propostas, um empecilho ao desenvolvimento nacional. Para viabilizar o avanço das fronteiras agrícolas no Norte do país, por exemplo, não raras vezes a medida adotada foi a de “limpeza da área”, ou seja, de dizimação de comunidades indígenas inteiras para que o avanço se concretizasse.



Em relação às populações indígenas e comunidades tradicionais, os impactos negativos da mineração podem alcançar dimensões ainda maiores do que sobre outras comunidades. Nesses casos, ficam mais nítidos os impactos sociais gerados, porque a dinâmica da atividade minerária ocorre de maneira contrária à dinâmica dessas populações, o que causa muitas externalidades negativas em nível local.

A destruição, por exemplo, dos recursos naturais dentro de uma área indígena, vale citar a poluição e assoreamento dos rios, abandono das práticas tradicionais de plantio de subsistência e o surgimento de uma forte estratificação social baseada no acesso à renda do garimpo, põe em risco a sobrevivência física desses povos e alteram diretamente sua cultura, pois comprometem a fonte de alimentação da comunidade, introduzem doenças e modificam os hábitos tradicionais dos índios.

Assim, nota-se claramente a violação dos Direitos Humanos em relação aos povos indígenas diante da expansão do garimpo ilegal em suas terras, inviabilizando o acesso à alimentação, à água, ao exercício da sua cultura e principalmente o acesso ao meio ambiente equilibrado, preconizado na CR/88 no capítulo do meio ambiente, no artigo 225. Nesse sentido, ensina Comparato (2017, p. 34) que a dignidade da pessoa não consiste no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si mesmo e nunca como um meio para a consecução de um determinado resultado.

Tem-se os Direitos Humanos como sendo um conjunto de direitos que foram identificados como os valores mais importantes da convivência humana, que independentemente de previsão legal, têm, por sua natureza e relevância, o condão de surtir efeito e comoção nos indivíduos em sociedade.

Nesse sentido, compete ao Poder Público normatizar e normalizar a extração mineral em terras indígenas como meio de garantia dos Direitos Humanos, com o condão de efetivar a manutenção dos recursos naturais necessários ao seu desenvolvimento físico e cultural e de maneira reflexa, para a mitigação dos impactos socioambientais enfrentados pelos povos locais.

A não regulamentação não é mais objeto de debate. Há largo tempo, a discussão não se refere à possibilidade ou à impossibilidade do garimpo em terras indígenas, mas sim quais as medidas a serem adotadas para que sejam mitigados os impactos sociais, ambientais, culturais e econômicos advindos das atividades irregulares instaladas na Amazônia legal, que impulsiona, no cotidiano, a violação constante às cegas dos Direitos Humanos dos povos



tradicionais. Tais prejuízos são ocasionados de maneira reflexa pela ausência de parâmetros ambientais no âmbito legal e infralegal e, também, pela ausência de fiscalização das atividades pelos órgãos competentes, bem como a impossibilidade de afastar as atividades impactantes das áreas previamente ocupadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mineração se faz presente nas terras latino-americanas desde a sua colonização. Nesse cenário, importante frisar que os povos tradicionais sempre foram o centro do debate, ora discutia-se o uso de sua força para a extração mineral, outrora, discute-se a viabilidade de extração dos bens minerais em seu solo.

Nesse sentido, observa-se que a ideia de colonialismo e colonialidade nunca escaparam de nosso vocabulário tampouco dos nossos costumes. A sobreposição de etnia, cor, cultura e ideologia sobre as demais é característica arraigada em nossa sociedade, desde a instalação da coroa portuguesa em nossas terras.

Dessa maneira, percebe-se que as Constituições que já vigoraram no Brasil sempre regulamentaram a mineração, atividade intrínseca e primordial para a manutenção da vida na sociedade hodierna e fonte econômica intrínseca em nosso país.

Entretanto, no que concerne à extração de minerais em terras indígenas, as normas vigentes deixam a desejar. É fato inegável que há a exploração de minérios em solo dos povos originários. Porém, a atividade exercida nessas terras é ilegal, isso porque, ao prever a possibilidade de minerar em território indígena, o legislador estabeleceu na constituição três requisitos para o exercício quais sejam: consentimento do Congresso Nacional, consulta prévia aos povos indígenas e o direito de participação no resultado da lavra.

Existiram, no decorrer dos anos, projetos de leis voltados para a regulamentação da extração de recursos minerais em território indígena, assim como a previsão legal das condições para a exploração de recursos minerais, que são: autorização do CN, consulta prévia aos povos originários e a garantia de participação nos resultados da lavra.

Dentre os projetos propostos, destacam-se o PL 1.610/96 e o PL 190/2020, que propuseram, em sua redação, meios de efetivação do disposto no art. 231§3º da CR/88. Contudo, ambos projetos foram arquivados e até os dias remotos, não houve manifestações no intuito de prosseguir com a elaboração e a publicação da Lei.



Sendo assim, a ausência de norma regulamentadora torna inviável a instalação e operação da atividade de mineração “tradicional” e garimpo nas regiões. A omissão legislativa é propulsora para a atração de instalação de garimpos ilegais, que conseqüentemente acarretam em impactos sociais, ambientais e econômicos sem precedentes.

A regulamentação é de suma importância para que se estabeleça critérios no âmbito ambiental e minerário com o objetivo de regularização ambientalmente adequada respeitando o princípio do desenvolvimento sustentável. Há que se falar também na possibilidade de fiscalização e controle pelos órgãos competentes da atividade exercida, além de estabelecer as formas com que se dará a consulta prévia e o pagamento referente ao resultado da lavra.

REFERÊNCIAS

ARAÓZ , Horácio Machado. **Mineração, genealogia do desastre: o extrativismo na América como origem da modernidade.** 1º ed. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

ATAÍDE , Pedro. **Direito Minerário.** 2º ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2019. 288 p.

BUSTAMANTE, L.A.C. CAVALCANTE FILHO, J.T.; BIATO, M.F.; GOMES, C.J.V. Análise do Projeto de Lei de marco regulatório da Mineração do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, set.2013 (Texto para Discussão nº 137) Disponível em: www.senado.leg.br/estudos Acesso em: 10 maio 2023

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 191, de 5 de fevereiro de 2020.** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1855498. Acesso em: 18 ago 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 10 maio 2023



BRASIL. Decreto nº 24642, de 10 de julho de 1934. DECRETA O CÓDIGO DE MINAS. Brasília, 19 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 8176, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. Brasília, 8 fev. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 20 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASÍLIA. Senado Federal. Projeto de Lei 1610/1996. Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os arts. 176, parágrafo 1º, e 231, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16969>. Acesso em: 12 maio 2023

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11º ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. 7 de junho de 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 1º ed. Porto Alegre: L&PM EDITORES, 2010.

HALLEY, P.; THOMÉ, R.; AZEVEDO, M. R. O. O caso Gitxaala Nation vs Canada: atividades econômicas em terras indígenas e os parâmetros para a adequada consulta prévia aos povos originários. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 333-357, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2114.1>. Acesso em: 10/05/2023

LACERDA, L.D. Contaminação do mercúrio no Brasil: fontes industriais vs garimpo de ouro. **Química Nova**, Universidade Federal Fluminense, p. 196 -199, 3 jun. 1996.

SANTILLI, Juliana. Aspectos jurídicos da mineração e do garimpo em terras indígenas. In: Santilli, Juliana (Coord.). *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas e Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993. P. 145-160.





SERRA, Silvia Helena. **Mineração**: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial. 1º ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, J. H. C. A legitimidade do uso da terra indígena a partir do protagonismo dos povos indígenas. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36878/1/2019_JulianneHolderdaC%c3%a2maraSilva.pdf. Acesso em: 11 maio 2023

THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 11a. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 1 986 p.

THOMÉ, Romeu. Mineração e preservação do meio ambiente: análise jurídica da possibilidade de extração mineral em áreas ambientalmente protegidas. Democracia e reordenação do pensamento jurídico: compatibilidade entre a autonomia e a intervenção estatal. 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, v. 1, p. 2173-2188.