



DECRETOS PRESIDENCIAIS REFORÇAM O DESCOMPASSO NA REGULAÇÃO MINERÁRIA EM PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



DESTAQUE
ABRIL 2022

INTRODUÇÃO

A mineração é uma das atividades econômicas mais antigas do Brasil e, até hoje, tem papel relevante na economia brasileira, tendo crescido em importância nos últimos anos.¹ Entretanto, a exploração de recursos minerais requer regras rígidas devido ao enorme impacto socioambiental causado pela atividade. Isso é ainda mais relevante na região amazônica, onde estava concentrada mais de 70% da área de mineração no país em 2020, segundo dados do MapBiomas,² causando desmatamento, violência, conflito com povos tradicionais e contaminação por mercúrio, além de outros problemas como o trabalho escravo, a sonegação de impostos e a evasão de divisas.^{3,4,5,6,7} A grave natureza desses impactos é amplificada pelo alto índice de ilegalidade no setor.^{8,9}

O cenário é agravado pelo fato de a mineração contar com uma regulação complexa e ultrapassada. Tal descompasso é especialmente claro no caso do garimpo, que ainda é tratado, na legislação, como uma atividade desempenhada por indivíduos com poucos recursos e vulneráveis, mercedores, portanto, de proteção legal. Por conta disso, cooperativas de garimpeiros, que já atuam de forma empresarial e muito próxima à das indústrias de mineração, têm acesso a um processo burocrático mais simples e com exigências mais brandas para a sua atuação.¹⁰ Trata-se de atividades altamente capitalizadas, que utilizam tecnologias e maquinários similares aos daquelas indústrias e que atuam em áreas por vezes muito maiores. Entretanto, valem-se de benefícios legais previstos para a atividade de garimpo, inclusive em detrimento da prevenção e fiscalização de impactos socioambientais.¹¹

1 ABM. *Faturamento do setor da mineração cresce 36% em 2020*. 04 de fevereiro de 2021. bit.ly/3IWMxmV.

2 Segundo dados do MapBiomas, em 2020 a Amazônia deteve 72,4% da área total de mineração no Brasil. Além disso, vem crescendo ao longo dos últimos anos. A Amazônia representava 62,7% da área de mineração em 2010.

3 Idrobo, Nicolás, Daniel Mejía e Ana María Tribin. "Illegal Gold Mining and Violence in Colombia". *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* (2013). bit.ly/3pXnMPU.

4 Pereira, Leila e Rafael Pucci. *A Tale of Gold and Blood: The Unintended Consequences of Market Regulation on Local Violence*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/3CAqJeh.

5 Castilhos, Zuleica et al. "Human exposure and risk assessment associated with mercury contamination in artisanal gold mining areas in the Brazilian Amazon". *Environmental Science and Pollution Research* 22 (2015): 11255-11264. bit.ly/35LOynu.

6 Bastos, Wanderley Rodrigues et al. "Mercury in the environment and riverside population in the Madeira River Basin, Amazon, Brazil". *Science of The Total Environment* 368, nº 1 (2006): 344-351. bit.ly/3l1zLSV.

7 Bell, Lee e Dave Evers. *Mercury exposure of women in four Latin American gold mining countries: elevated mercury levels found among women where mercury is used in gold mining and contaminates the food chain*. IPEN, 2021. bit.ly/3l5jRqu.

8 Instituto Escolhas. *Raio X do ouro: mais de 200 toneladas podem ser ilegais*. São Paulo, 2022. bit.ly/3vYPLCU.

9 Ramos, Raphaela. *Em julho, 73% do desmatamento para garimpo na Amazônia ocorreram em unidades de conservação e terras Indígenas*. O Globo. 24 de agosto de 2020. glo.bo/3hVKTWK.

10 MPF. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. 2020. bit.ly/3pWmQLD.

11 Ibidem.

Dois decretos do Presidente da República, publicados em fevereiro de 2022, reforçam o descompasso regulatório atual e a incapacidade do Poder Público de lidar com essa questão, acentuando os benefícios concedidos à atividade de garimpagem. O Decreto nº 10.965/2022 determina que a Agência Nacional de Mineração (ANM) estabeleça procedimentos simplificados de permissão para empreendimentos de pequeno porte, ao passo que o Decreto nº 10.966/2022 cria o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pró-Mape) e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Comape).

Nos termos do segundo decreto, mineração artesanal e em pequena escala é sinônimo de garimpagem, sem que haja nenhuma restrição quanto ao porte e à natureza da atividade.¹² Ainda de acordo com esse segundo decreto, a Amazônia Legal será a região prioritária para a atuação da Comape.¹³ Conforme o primeiro decreto, a definição de empreendimento de pequeno porte deverá ficar a critério da ANM,¹⁴ mas há o risco de que a agência seja igualmente permissiva.

Ao permitir que cooperativas de garimpeiros se valham de ainda menos burocracia do que as indústrias e ao tornar tais cooperativas destinatárias de políticas de fomento, esses decretos acentuam o descompasso regulatório entre cooperativas e indústrias, em prejuízo do meio ambiente.

Neste trabalho, pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) apresentam evidências de que cooperativas de garimpeiros têm sido utilizadas como forma de viabilizar explorações minerais de natureza industrial ou quase industrial, mas sob regime regulatório mais brando. Apesar de a natureza industrial não se definir necessariamente pelo tamanho da área de atuação, **são contundentes os dados no sentido de que as três maiores cooperativas de garimpo de ouro na Amazônia, em termos de área de processo ativo, são, individualmente, maiores do que a própria Vale S.A. e de que sete das dez maiores áreas de permissão ou concessão minerária de ouro na Amazônia são de cooperativas.** O protagonismo das cooperativas de garimpeiros é um fenômeno recente, que se estabeleceu ao longo da década de 2010, e tem se intensificado nos últimos anos.

Esses resultados corroboram a hipótese de que essas cooperativas estejam operando de forma semelhante a indústrias de mineração, mas valendo-se de benefícios legais e distanciando-se da regulamentação, mais rígida, aplicável à mineração industrial. Também indicam a **necessidade de mudança regulatória para o aperfeiçoamento do conceito de garimpagem, de modo que leve em conta a natureza industrial da atividade - a começar pela imediata revogação dos decretos presidenciais nº 10.965/2022 e nº 10.966/2022, que acentuam a incoerência legislativa e dificultam, portanto, a solução do problema.**

¹² Decreto presidencial nº 10.966/2022. Art. 4.

¹³ Decreto presidencial nº 10.966/2022. Art. 10.

¹⁴ Decreto presidencial nº 10.965/2022. Art. 1.

ESTRUTURA REGULATÓRIA ATUAL DA EXPLORAÇÃO MINERAL

O Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/1967) prevê dois principais tipos de outorga de direitos minerários, de interesse para o estudo da mineração na Amazônia: a Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), aplicável à garimpagem,¹⁵ e a Concessão de Lavra, que se aplica à mineração industrial.¹⁶

A Permissão de Lavra Garimpeira pode ser obtida por pessoas físicas (garimpeiros) e pessoas jurídicas (garimpeiros, sob a forma de firma individual, e cooperativas).¹⁷ Caracteriza-se pelo aproveitamento imediato de jazida mineral, **independentemente de pesquisa mineral prévia**,¹⁸ embora a Agência Nacional de Mineração (ANM) possa determinar a realização de estudos, excepcionalmente.¹⁹ A Concessão de Lavra, por sua vez, só pode ser obtida pelas indústrias mineradoras após a realização de pesquisa prévia.²⁰

A pesquisa mineral prévia se define pela execução dos trabalhos necessários à definição do local da jazida e à determinação de sua viabilidade econômica, como, por exemplo, a realização de levantamentos geológicos, geofísicos e geoquímicos, análises físicas e químicas de amostras e ensaios de beneficiamento de minérios.²¹ Trata-se, portanto, de atividades que oneram financeiramente o minerador e que não são exigidas, como visto, para a obtenção de Permissão de Lavra Garimpeira.

Contudo, **segundo o Ministério Público Federal (MPF), a ausência de pesquisa prévia dificulta a avaliação de impactos socioambientais de lavras garimpeiras e o combate à lavagem de ativos financeiros oriundos do garimpo, uma vez que torna mais difícil estabelecer as áreas que devem ser objeto de fiscalização e identificar os métodos e a intensidade da mineração e a produtividade da jazida.**²²

Além de se caracterizar pela ausência de pesquisa prévia, a definição legal de garimpagem sujeita-se a indeterminação que também é relevante para a questão dos impactos socioambientais da atividade.

O Código de Mineração define garimpagem como atividade de mineração individual e rudimentar.²³ Essa definição, existente desde o primeiro Código de Minas, de 1934, fia-se na concepção histórica do garimpeiro como aquele que se utiliza, para a extração de metais nobres e pedras preciosas, de picareta e bateia, ou, no máximo, de aparelhos manuais e máquinas portáteis.²⁴ A definição também tem por objetivo a proteção ao garimpeiro como profissional hipossuficiente e vulnerável.²⁵ A Lei nº 7805/1989 e o Estatuto do Garimpeiro (Lei nº 11.685/2008), por outro lado, definem garimpagem de forma tautológica e sem referência à

15 Código de Mineração. Art. 2, IV e Art. 73.

16 Código de Mineração. Art. 36.

17 Portaria ANM nº 155/2016. Art. 201.

18 Lei nº 7805/1989. Art. 1.

19 Lei nº 7805/1989. Art. 6.

20 Código de Mineração. Art. 11, 'a', Art. 14, Art. 18, II, Art. 30, I, e Art. 31.

21 Código de Mineração. Art. 14.

22 MPF. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. 22. 2020. bit.ly/3pWmQLD.

23 Código de Mineração. Art. 70, I, Art. 71 e Art. 72.

24 MPF. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. 13-16. 2020. bit.ly/3pWmQLD.

25 MPF. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. 6 e 63-64. 2020. bit.ly/3pWmQLD.

rudimentariedade, como atividade de aproveitamento de minerais garimpáveis, executada no interior de garimpos, sob o regime de Permissão de Lavra Garimpeira.²⁶

Essas distintas definições seriam, segundo o MPF, causa de indeterminação conceitual com potencial de ocasionar a prática de mineração industrial escamoteada como garimpagem.²⁷ Isso é especialmente grave porque as cooperativas já instaladas na Amazônia poderiam se submeter a regime jurídico mais adequado à natureza de suas atividades. **De fato, as cooperativas têm prioridade para realizar pesquisa prévia e obter a subsequente Concessão de Lavra onde já sejam titulares de Permissão de Lavra Garimpeira.**²⁸

Além disso, outro aspecto da regulação que indica a similaridade de natureza entre cooperativas e indústrias é que a área máxima de uma Permissão de Lavra para minerais metálicos na Amazônia, concedida a cooperativa de garimpeiros, é idêntica à área máxima de Concessão de Lavra para esses minerais na região: 10.000 hectares.²⁹

A regulação, portanto, permite o exercício da garimpagem não apenas por garimpeiros individuais, hipossuficientes e vulneráveis, com instrumentos rudimentares, mas também por cooperativas de garimpeiros, em áreas de dimensões idênticas às de indústrias de mineração, mediante emprego de equipamento e maquinário sofisticados, com impactos socioambientais potencialmente similares aos daquelas indústrias, mas sob o mesmo regime regulatório mais brando aplicável aos garimpeiros individuais, especialmente a ausência de obrigação de pesquisa prévia para a obtenção de Permissão de Lavra.

Os novos decretos presidenciais agravam esse quadro, porque desincentivam, ainda mais, a adoção do regime de Concessão de Lavra pelas cooperativas. Sob os novos decretos, essas cooperativas não apenas continuam desobrigadas de executar pesquisa prévia, mas, também, ganham acesso a políticas de fomento e a procedimentos ainda menos burocráticos se atuarem sob o regime da PLG. Por isso, **é necessária a revogação imediata desses decretos e a revisão da regulamentação aplicável às cooperativas, para reverter esses desincentivos e sujeitá-las a regime jurídico compatível com a natureza de suas atividades.**

Oportunidades para evolução normativa são consideráveis, tendo em vista que se encontram atualmente em discussão, no Congresso Nacional, dois projetos de lei pertinentes ao tema, o PL nº 37/2011, que trata sobre processos de concorrência para outorga de direitos minerários à iniciativa privada, e o PL nº 191/2020, sobre mineração em terras indígenas (Figura 1). O PL nº 37/2011, em especial, tem, ao menos, doze projetos de lei apensos que tratam de temas muito relevantes para solucionar o descompasso regulatório em vigor, como regulação da garimpagem, novo código de mineração, licenciamento ambiental, diretrizes socioambientais, entre outros.

26 Lei nº 7805/1898. Art. 10; Lei nº 11.685/2008. Art. 2.

27 MPF. *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*. 26-36. 2020. bit.ly/3pWmQLD.

28 Lei nº 7805/1989. Art. 14; Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 174, § 4. 1988.

29 Portaria ANM nº 155/2016, Art. 42, § 1, e Art. 44, II. A título de comparação, a área máxima de uma PLG para minerais metálicos na Amazônia, quando a permissão é de titularidade de um garimpeiro, é de 50 hectares (Portaria ANM nº 155/2016, Art. 44, I).

Figura 1. Projetos de Lei Pertinentes ao Tema de Estudo



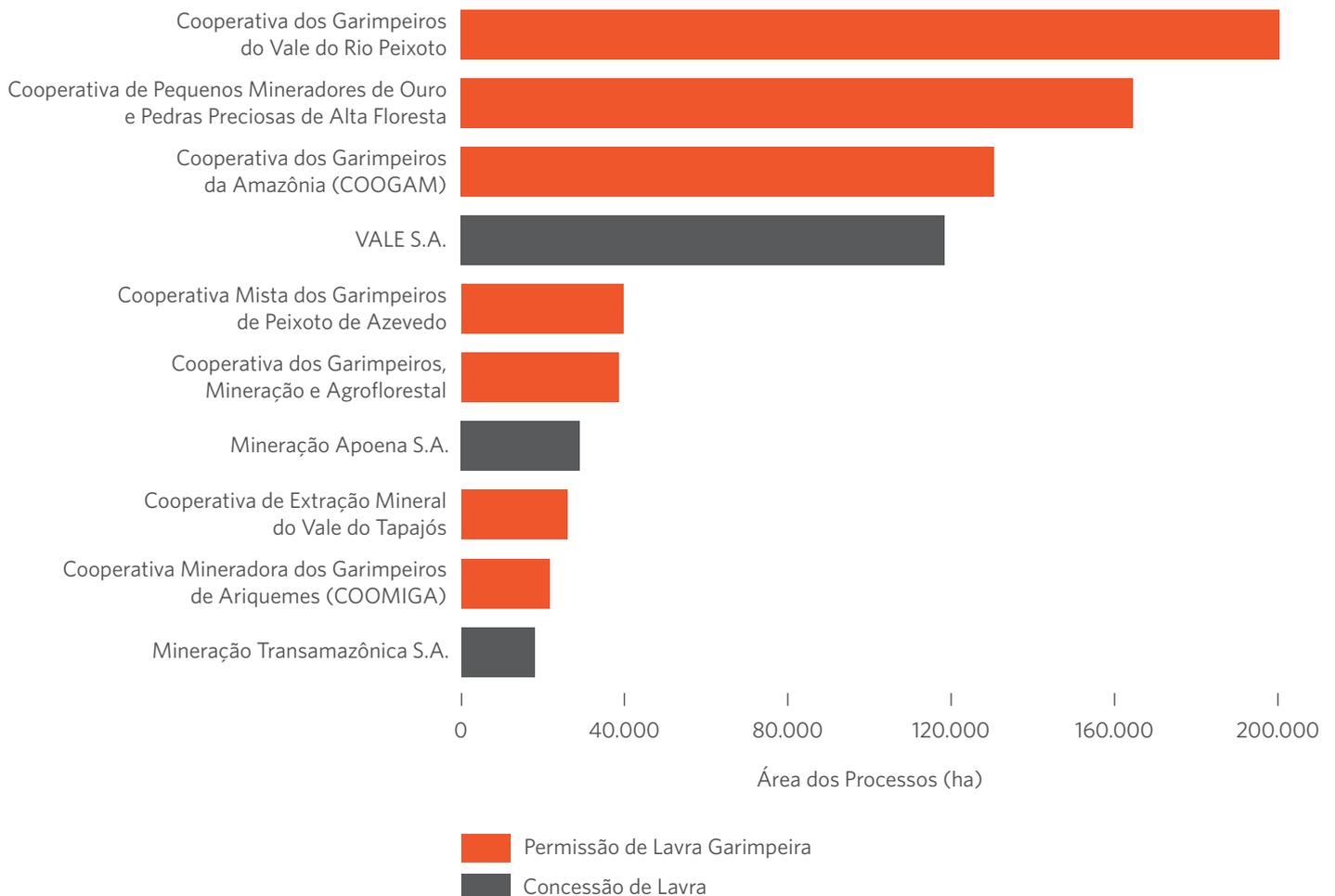
Fonte: CPI/PUC-Rio, 2022

ÁREA OPERADA POR GARIMPEIROS É SIMILAR À DE GRANDES MINERADORAS

Para estudar as semelhanças entre cooperativas de garimpeiros e indústrias mineradoras, este trabalho foca no caso da extração de ouro. Primeiro, porque mais de 80% das Permissões de Lavra Garimpeira ativas atualmente na Amazônia são para mineração de ouro, revelando, portanto, uma preferência forte pela garimpagem desse metal. Segundo, porque o garimpo de ouro tem se expandido vertiginosamente nos últimos anos, dominando, por consequência, muito do debate sobre mineração na região.

Em termos de área outorgada, cooperativas não parecem ser menores do que grandes empresas mineradoras. Pelo contrário, a Figura 2 mostra que cooperativas detêm 7 das 10 maiores áreas com permissão ou concessão para mineração de ouro. Além disso, ressalta-se que há 3 cooperativas que detêm, individualmente, áreas maiores do que as detidas pela própria Vale S.A., uma empresa reconhecidamente grande do setor de mineração.

Figura 2. Área dos Processos das 10 Maiores Requerentes/Titulares de Permissão de Lavra Garimpeira e Concessão de Lavra

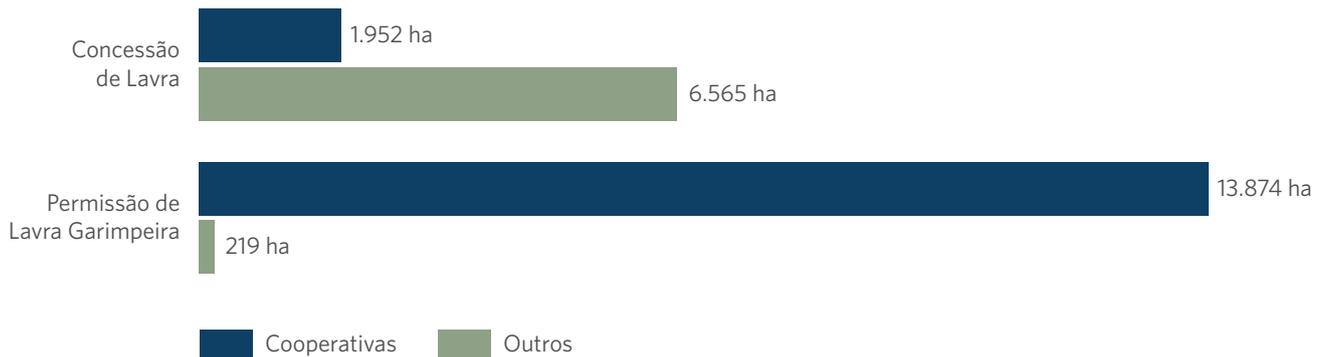


Nota: A figura considera somente mineração de ouro e somente processos ativos com Permissão de Lavra Garimpeira concedida pela ANM.

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Sistema de Cadastro Mineiro da ANM, 2022

E tal padrão não se limita apenas às maiores operações de ouro na Amazônia. A Figura 3 apresenta a área média que cada cooperativa, empresa ou pessoa física detém em regime de PLG ou Concessão de Lavra na Amazônia. Nota-se que cada cooperativa possui, sob regime de PLG, em média, mais de duas vezes a área que cada mineradora possui sob Concessão de Lavra. Isto sugere, a princípio, que o impacto de cooperativas na Amazônia pode ser significativamente maior do que o de grandes empresas de mineração.

Figura 3. Área Média dos Processos de uma Empresa por Tipo de Processo Minerário



Nota: A figura considera somente mineração de ouro; considera a soma das áreas totais dos processos operados por uma única empresa; e considera somente processos ativos com permissão de lavra concedida pela ANM. A categoria “Outros” compreende majoritariamente empresas mineradoras para Concessão de Lavra. Já para PLG, compreende empresas e pessoas físicas.

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Sistema de Cadastro Mineiro da ANM, 2022

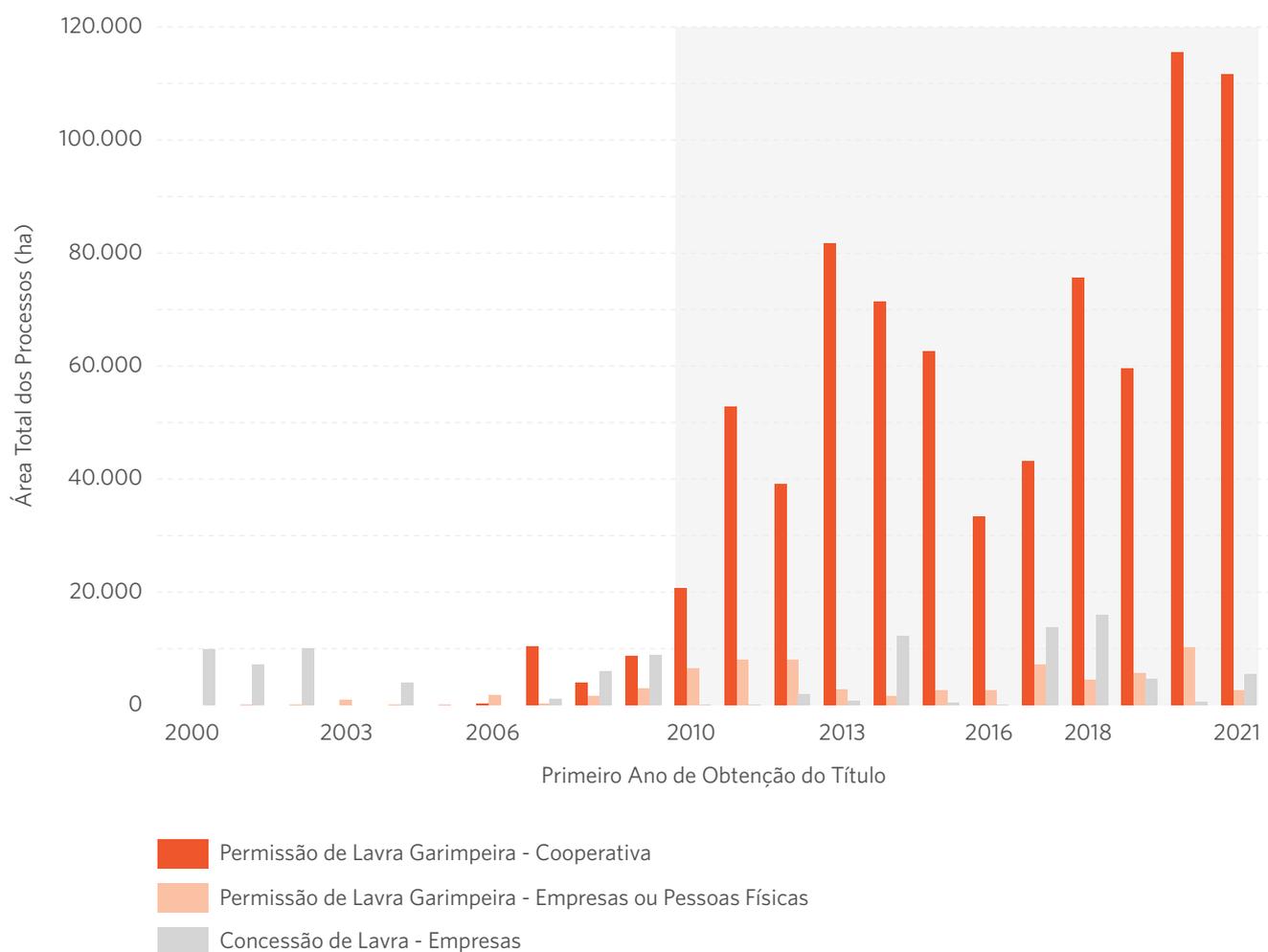
Além disso, há indícios de maior oligopolização de terras outorgadas no caso de cooperativas do que no de indústrias – ou seja, a concentração de terras em posse de cooperativas parece maior. Atualmente, há aproximadamente 334.800 hectares sob Concessão de Lavra em posse de 51 empresas de mineração diferentes, ao passo que 57 cooperativas de garimpeiros detêm mais de 790.800 hectares sob Permissão de Lavra Garimpeira.³⁰

Tal concentração, aliada ao tamanho individual de cada cooperativa, reforça a hipótese de que os garimpeiros de ouro atuando hoje em dia na Amazônia não são tão vulneráveis quanto a atual legislação e os novos decretos de 2022 parecem supor. Esta constatação corrobora a percepção de que há um descompasso entre a estrutura regulatória e a realidade da atividade garimpeira, que precisa ser corrigido.

³⁰ Garimpeiros individuais, por sua vez, totalizam 336 e detêm uma área total sob regime de PLG de aproximadamente 74 mil hectares.

E esta questão se mostra cada vez mais urgente, haja vista o acelerado crescimento na área concedida a cooperativas de garimpeiros em regime de PLG na última década, conforme indica a Figura 4. Embora o preço internacional do ouro tenha aumentado significativamente nesse mesmo período, essa não parece ser a única explicação para a expansão das cooperativas, pois a área de Concessão de Lavra para mineradoras de ouro não cresceu com o mesmo vigor.

Figura 4. Evolução Anual das Novas Áreas de Concessão e Permissão de Lavra Garimpeira



Nota: A figura considera somente mineração de ouro; considera somente processos ativos com Concessão ou Permissão de Lavra Garimpeira concedida pela ANM.

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados do Sistema de Cadastro Mineiro da ANM, 2022

CONCLUSÃO

Os decretos presidenciais nº 10.965/2022 e nº 10.966/2022 precisam ser revogados e a regulação das cooperativas de garimpeiros precisa ser revista. Os decretos aprofundam o descompasso existente na regulação minerária, pois incentivam ainda mais que cooperativas explorem minérios de forma industrial sem se enquadrarem em regime jurídico compatível com esse tipo de atividade.

A regulação que precedeu os decretos já desobrigava as cooperativas da realização de pesquisa mineral prévia, desincentivando a adoção do regime de Concessão de Lavra. Os decretos oferecerem às cooperativas o acesso a políticas de fomento e a procedimentos ainda menos burocráticos, em desincentivo adicional à adoção de um regime jurídico adequado à prevenção e fiscalização dos impactos socioambientais das lavras e ao combate à lavagem de ativos financeiros oriundos do garimpo.

AUTORES

GABRIEL COZENDEY

Analista Sênior, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio

LEILA PEREIRA

Analista Sênior, Instrumentos Financeiros, CPI/PUC-Rio

RAFAEL PUCCI

Analista Sênior, Conservação, CPI/PUC-Rio

JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio

joana.chiavari@cpiglobal.org

Os autores gostariam de agradecer o suporte para a pesquisa de Juliano Assunção. Também gostaríamos de agradecer Natalie Hoover El Rashidy e Giovanna de Miranda pelo trabalho de revisão e edição de texto e Nina Oswald Vieira pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Cozendey, Gabriel, Leila Pereira, Rafael Pucci e Joana Chiavari. *Decretos Presidenciais Reforçam o Descompasso na Regulação Minerária em Prejuízo ao Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022.

ABRIL 2022

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) e Climate and Land Use Alliance (CLUA). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.