

Resumo Executivo

O presente projeto buscou estudar a organização e a institucionalização na mineração em pequena escala e artesanal (MPE) no Brasil. A organização de atividades na MPE através da criação de associações de mineradores é reconhecidamente um fator importante para minimizar os impactos sócio-econômicos e ambientais negativos dessa atividade.

O objetivo mais amplo deste trabalho é o de investigar os aspectos institucional e organizacional do setor de mineração em pequena escala - MPE. Buscou-se caracterizar as formas de organização da MPE existente em duas regiões distintas do Brasil, Itaituba - Estado do Pará (garimpo de ouro) e Teófilo Otoni - Estado de Minas Gerais (garimpo de gemas), com ênfase nos aspectos sociais, culturais, econômicos e organizacionais, além de analisar a influência dos marcos jurídicos sobre as formas e processos de organização existentes nas comunidades.

O presente trabalho traz informações sobre o papel das organizações de MPE nas comunidades onde estão localizadas, assim como a influência das políticas públicas no seu funcionamento, e a relação com agentes locais, regionais e nacionais. Os objetivos específicos do projeto foram identificados no primeiro *Taller Regional* do projeto realizado em Lima, em abril de 2003, e podem ser sumarizados como a seguir:

- Caracterizar as diversas formas de organizações de MPE em cinco países latino americanos, com ênfase nos aspectos sociais, culturais, trabalhistas e políticos;
- Analisar a influência de políticas nacionais nos tipos e processos das organizações existentes;
- Identificar e analisar fraquezas e fortalezas das organizações;
- Analisar as estruturas de poder, processos de tomada de decisão e métodos de resolução de conflito interno das organizações;
- Identificar e analisar as relações entre as organizações e outros atores, inclusive o Estado, companhias de mineração, negócios e organizações da sociedade civil, com ênfase no contexto local;
- Desenvolver e testar a matriz de variáveis para acompanhar o desenvolvimento das organizações;
- Fazer recomendações para a geração e modificação de políticas apropriadas às organizações;
- Gerar uma estratégia para fortalecer institucionalmente as organizações;

- Contribuir para a formação de uma rede entre pequenos mineradores na América Latina.

O garimpo de ouro na região Amazônica apresenta uma baixa densidade demográfica e é uma área de ocupação recente, migração intensa e difícil acesso. O garimpo de gemas e pedras preciosas se encontra em área de ocupação antiga com famílias radicadas há várias gerações. Apesar das diferenças, as duas regiões têm em comum o grande peso da atividade de mineração para sua economia e também a situação de extrema pobreza de sua população em relação a outras regiões do país.

A organização estudada no garimpo de ouro em Itaituba, na Reserva Garimpeira do Tapajós - Estado do Pará, foi a **Associação dos Mineradores do Tapajós - AMOT**, que foi criada em 1991 dando continuidade a um processo de evolução que iniciou-se com a criação de um sindicato, passando a cooperativa e chegando aos moldes atuais de associação. No início dos anos 90, com o aumento dos interesses dos proprietários de pequenos garimpos em criar oportunidades de associações com as companhias de mineração, houve a necessidade de se criar um mecanismo de interação entre os múltiplos garimpos, através de uma organização com uma estrutura mais flexível.

Com uma área de mais de 100.000 km², a região do rio Tapajós é considerada a maior área de garimpo no mundo (Silva, 2000). A Reserva Garimpeira do Tapajós foi criada em 1983, com uma área de 31.500 km², situada ao sul da sede municipal. Atualmente, aproximadamente 50% da população do município se dedicam à atividade de mineração, apresentando como demais atividades econômicas a pesca, agricultura e a exploração florestal.

Os garimpos de ouro da Reserva Garimpeira do Tapajós apresentam características que são próprias dos garimpos de ouro da Amazônia, onde a vasta extensão territorial e a precariedade da malha viária terrestre elevam sobremaneira os custos de produção, principalmente devido ao transporte de suprimentos e pessoal ser feito majoritariamente por via aérea. Tais características impõem uma estrutura de produção da MPE na região, diferentemente de outras na América Latina, em que a atividade é particularmente dependente de capital para financiar uma logística onerosa. Daí, a presença constante dos “donos de garimpo”, cujas relações de trabalho com os garimpeiros, que trabalham nas frentes de lavra, são marcadas pela informalidade.

A AMOT oferece serviços bastante variados a seus associados, como programas de assistência médica, informações nos diversos níveis e, também representa seus interesses e muitas vezes exercendo pressão política.

A AMOT, através do apoio a formalização institucional e do seu papel de advogado dos donos de garimpo e garimpeiros, tem tido forte interação com diversas agências governamentais. Muitas dessas agências, como o DNPM – governo federal, tem um papel importante na operação da AMOT. A associação tem um relacionamento já estruturado com o governo, assim como tem uma atuação bem significativa em relação à comunidade, mas quase nada foi dito em relação a sua relação com outros agentes produtivos. Também têm uma atuação importante para as questões locais, particularmente aquelas relacionadas ao uso da terra. Problemas com companhias de mineração e a interação constante com os exploradores legais e ilegais dos recursos florestais são causa de constantes conflitos. O apoio da AMOT se estende além da mídia aos órgãos públicos, particularmente no nível local.

Pode-se identificar como uma das fraquezas da organização, o fato de a diretoria atual da AMOT, assim como as diretorias anteriores, ser formada predominantemente por “donos de garimpo”, que se beneficiam do poder econômico e da capacidade de articulação para influenciar nas diversas questões relacionadas ao garimpo, inclusive na eleição de representantes da AMOT.

Não há registro na região de uma organização que represente exclusivamente os interesses dos garimpeiros, que trabalham nas frentes de lavra. As características fisiográficas dos garimpos na região, espalhados por uma vasta extensão territorial e o difícil acesso a esses locais, somadas ao baixo nível sócio-econômico, de escolaridade e de acesso à informação dos garimpeiros, constituem obstáculos ao processo de organização desses trabalhadores.

A organização estudada no garimpo de gemas e pedras preciosas na região Nordeste do Estado de Minas Gerais, o **Sindicato Nacional dos Garimpeiros – SNG**, está legalizado desde 1954, mas sofreu longos períodos de inatividade em gestões anteriores e atualmente se encontra numa fase de pleno funcionamento. Os motivos que levaram à criação de um sindicato de garimpeiros foram de origem político-econômica, quando ocorreram mudanças nas leis que regulamentavam as exportações e uma das formas encontradas para legalizar as exportações foi através da formação de associações.

A região de garimpos de gemas e pedras preciosas esta localizada no nordeste do Estado de Minas Gerais, com extensão de cerca de 100.000 km², compreende aproximadamente 90 municípios e está situada nos vales do Mucuri, Jequitinhonha e São Mateus. O nordeste do Estado de Minas Gerais sedia uma das maiores “províncias” pegmatíticas do mundo com extensão para os Estados da Bahia e Espírito Santo.

Apesar da riqueza mineral da região, o nordeste do estado de Minas Gerais é a região mais pobre do estado. Atualmente 45% da população da região

**PROJETO EM REDEORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIDADE NA MINERAÇÃO EM
PEQUENA ESCALA E ARTESANAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE – O CASO DO
BRASIL**

dependem da atividade mineral ou da lapidação de gemas. A produção mineral é transferida sem nenhuma transformação ou beneficiamento para outras regiões do país e mesmo do exterior. As gemas são exportadas para outras regiões na forma bruta, transferindo para fora dessa região a valorização do produto. Por outro lado, tanto o empresário local que se sente desestimulado a investir na região, quanto o governo, que não se beneficia de qualquer arrecadação com a atividade de mineração, não criam incentivos para o desenvolvimento regional.

Em termos dos serviços oferecidos pela organização, o SNG hoje funciona como intermediador e fonte de informação. No que diz respeito à atuação do Sindicato como fonte de informação, os garimpeiros podem conseguir junto à organização informações sobre como requerer área para pesquisa ou uma permissão de lavra garimpeira, sobre seus direitos (por exemplo, o direito de se aposentar pelo INSS como o trabalhador rural), sobre a legislação em vigor, sobre as práticas de garimpagem ambientalmente corretas. Na função de intermediador, o Sindicato procura resolver conflitos existentes entre os garimpeiros e os diversos atores envolvidos (donos de garimpo, donos da terra, empresas de mineração, órgãos ambientais) e facilitar o acesso do garimpeiro a uma assistência médica (exames, consultas, etc.), social (cestas básicas, acesso a crédito, etc.) ou previdenciária (aposentadoria) mais digna.

O SNG é muito dependente do dinamismo do atual gestor, que o mantém em funcionamento apesar do desinteresse apresentado pelos demais membros do Sindicato em participar da administração, caracterizando uma fraqueza da instituição e uma dificuldade para o processo de formalização da instituição. Segundo o dirigente do SNG, falta uma maior participação dos próprios garimpeiros, que não trazem sugestões e tampouco buscam se informar acerca de seus direitos e obrigações. Infelizmente os próprios garimpeiros não valorizam a organização, só recorrendo ao Sindicato quando necessitam de algo mais urgente, como uma internação hospitalar, uma consulta, cestas básicas, conflitos com órgãos do governo e outros atores.

Os garimpos de gemas, através de seu Sindicato, têm pouco ou quase nenhum relacionamento com os diversos níveis de governo. São grandes as dificuldades na legalização, no financiamento ou acesso a crédito, assim como o problema da alta tributação da atividade econômica. A atuação do Estado existe somente em relação ao problema ambiental, exercendo o papel de polícia, pouco efetivo, na medida em que não envolve a educação ambiental e não existe monitoramento da atividade. As relações comerciais com os agentes produtivos apresentam problemas de carência de tecnologia e assistência técnica, bem como conflitos existentes com as empresas de mineração.

A atuação do Sindicato junto à comunidade é bastante reconhecida pela população e devido à sua credibilidade é muitas vezes capaz de influenciar na tomada de decisões, embora exerça um papel apenas consultivo na formulação de políticas públicas municipais.

Os garimpos, quando em atividade, contribuem de forma decisiva para a qualidade de vida dos garimpeiros e da comunidade, através de sua cadeia produtiva. Mas hoje, infelizmente, como a maioria dos garimpos está fechada e as empresas constituídas estão gradativamente dominando a produção, as pedras não alimentam mais esta cadeia produtiva. O garimpo de gemas está em decadência, principalmente tendo em vista a dificuldade de localização dos pegmatitos causada pela ausência de estudos geológicos prospectivos. O processo de empobrecimento dessa região reflete o enfraquecimento de todas as atividades econômicas. Como decorrência da diminuição da atividade garimpeira, a economia local como um todo fica prejudicada.

O processo organizativo das MPE's pode ser avaliado através da influência do **Marco Legal** com uma análise detalhada da Constituição de 1988, que foi o divisor de águas para o garimpo, quando se trata da legislação mineral, assim como quando aborda a legislação ambiental aplicada ao garimpo. A Constituição de 1988 introduziu significativas mudanças na legalidade da atividade garimpeira. Anteriormente, o garimpeiro possuía uma matrícula que permitia produzir e comercializar seu produto. Entretanto, esse regime foi modificado pela Constituição. Atualmente existe a obrigatoriedade do garimpeiro estar inserido numa associação, a exigência de licenças ambientais e concessão de permissão de lavra garimpeira. Houve também a descaracterização do garimpeiro como trabalhador individual, perdendo direitos como pensão e aposentadoria. Todas essas mudanças são polêmicas e merecem uma análise mais profunda.

A criação de cooperativas garimpeiras e a prioridade dada a estas na obtenção de títulos minerários reflete uma preocupação em solucionar os conflitos advindos do exercício desta atividade. Faziam-se necessários um maior controle e ordenamento da atividade, e para isso a exploração de depósitos garimpáveis em forma associativa mais adequada dos pontos de vista econômico, social e até mesmo ambiental. O estabelecimento de prioridade à forma de organização de cooperativa pela Carta de 1988 substituiu uma premissa de total não intervenção estatal por uma outra premissa onde o Estado deve interferir para transformar a realidade da atividade garimpeira e do agente garimpeiro. Essa nova abordagem é polêmica, pois é vista como perpetuadora de antigos conflitos bem como geradora de novos.

A “**Matriz de Seguimiento Organizacional e Institucional**”- MASFO, apresentou um conjunto de questões importantes a serem observadas nas MPE's.

**PROJETO EM REDEORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIDADE NA MINERAÇÃO EM
PEQUENA ESCALA E ARTESANAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE – O CASO DO
BRASIL**

Visualizou-se a matriz MASFO como a base de um questionário bastante detalhado, que foi aplicado aos participantes das organizações estudadas nos diversos níveis. A partir dos objetivos identificados e das respostas obtidas com o questionário pretendeu-se nomear alguns indicadores a serem construídos. Portanto, o objetivo mais importante da Matriz foi a construção de indicadores do desenvolvimento das organizações de MPE.

A utilidade da Matriz MASFO no curto prazo foi identificar objetivos e visualizar algumas possibilidades de construção de indicadores. No entanto, ela somente terá utilidade no médio e longo prazo se houver uma atividade contínua de mensuração dos indicadores durante um período suficientemente longo.

Algumas recomendações para a geração e modificação de políticas públicas podem ser resumidas como a seguir:

Agenda de políticas públicas - criação de um núcleo de assistência técnica gratuita em mineração (como a EMATER assiste a agricultura); flexibilização e simplificação dos procedimentos para licenciamento ambiental dos garimpos de pequeno porte - abolição da necessidade de EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental) e elaboração de PCA simplificado); criação a reserva garimpeira na região noroeste de Minas Gerais - região de garimpo de gemas; formação uma cooperativa mista envolvendo os trabalhadores, através do Sindicato Nacional dos Garimpeiros (SNG), e o capital, através da Associação de Exportadores de Gemas (GEA); estabelecer um prazo para que as áreas de extração existentes atualmente se legalizem quanto aos direitos mineral e ambiental; divulgar e acatar denúncias de atividade ilegais.

Agenda de capacitação, com promover o acesso a informação aos garimpeiros (donos de serviços) através de cursos, encontros e seminários; capacitação técnica dos garimpeiros através de cursos, palestras, seminários, que podem ser realizadas no centro urbano ou mesmo nos locais onde estão os garimpos; criação de cursos técnicos voltados para o desenvolvimento da atividade garimpeira e também de inclusão de disciplinas nos currículos escolares que esclareçam a natureza desta atividade para uma melhor compreensão dos problemas e dos benefícios do garimpo.

CETEM

Saulo Rodrigues Pereira Filho
Gloria Janaina Sirotheau
Maria Helena Rocha Lima
Jurgen Schnellrath
Roberto C. Villas Bôas

Abril, 2004

**PROJETO EM REDEORGANIZAÇÃO E INSTITUCIONALIDADE NA MINERAÇÃO EM
PEQUENA ESCALA E ARTESANAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE – O CASO DO
BRASIL**