

SUMÁRIO EXECUTIVO

# MINANDO DIREITOS

*Terras Indígenas e Mineração na  
Amazônia*

---

PATRICIA QUIJANO VALLEJOS, PETER G. VEIT, PEDRO TIPULA, E KATIE REYTAR

---



WORLD  
RESOURCES  
INSTITUTE

RAISG

AMAZONIAN NETWORK OF GEOREFERENCED  
SOCIO-ENVIRONMENTAL INFORMATION

WRI.ORG



## SOBRE OS AUTORES

**Patricia Quijano Vallejos** trabalhou como analista de pesquisa na Land and Resource Rights Initiative do Centro de Governança do World Resources Institute (WRI).

CONTATO: [patty.quijanov@gmail.com](mailto:patty.quijanov@gmail.com)

**Peter G. Veit** é diretor da Land and Resource Rights Initiative do Centro de Governança do World Resources Institute (WRI).

CONTATO: [peterv@wri.org](mailto:peterv@wri.org)

**Pedro Tipula** é analista de SIG do Instituto del Bien Común (IBC), do Peru.

CONTATO: [ptipula@ibcperu.org](mailto:ptipula@ibcperu.org)

**Katie Reytar** é pesquisadora associada do Programa de Florestas do World Resources Institute (WRI).

CONTATO: [Katie.Reytar@wri.org](mailto:Katie.Reytar@wri.org)

Design e layout:

**Rosie Ettenheim**  
[rosie.ettenheim@wri.org](mailto:rosie.ettenheim@wri.org)

**Shannon Collins**  
[shannon.collins@wri.org](mailto:shannon.collins@wri.org)

Tradução e revisão: Thiago Macek  
Zahn e Melissa Harkin

# PREFÁCIO

No momento em que este relatório está sendo divulgado, o preço do ouro atingiu um recorde de quase US\$ 2.100 a onça (equivalente a 28,3495 gramas) em agosto. Os preços do ouro vinham subindo por anos, mas a ameaça do novo coronavírus às economias levou a uma escalada nos preços – um aumento de cerca de 35% este ano – à medida que os investidores buscavam a percepção de segurança dada pelo ouro.

À medida que os preços aumentam, aumentam também a demanda e a mineração. Essas circunstâncias tornam particularmente oportuno este relatório a respeito dos efeitos da mineração sobre os povos indígenas e suas terras na Amazônia.

Sabemos, com base em pesquisas anteriores do WRI, que as taxas de desmatamento em terras indígenas na Amazônia são bastante mais baixas do que em terras semelhantes não administradas por povos indígenas. Agora, aprendemos com o presente relatório que a mineração industrial e a mineração ilegal em pequena escala ocorrem em mais de 20 por cento das terras indígenas na Amazônia e que as taxas de desmatamento em terras indígenas com mineração são significativamente mais altas do que nas terras indígenas não afetadas pela mineração.

A Amazônia abriga cerca de 1,5 milhão de indígenas. A floresta é sua casa e fonte de sustento. A mineração é ambientalmente destrutiva e traz riscos sociais e à saúde. A degradação ambiental leva à perda de serviços ecossistêmicos essenciais – como regulação do fluxo de água, manutenção da biodiversidade e sequestro de carbono – que beneficiam os povos indígenas e toda a humanidade.

A mineração também leva a conflitos, especialmente entre mineradores e povos indígenas. De acordo com a *Global Witness*, a mineração foi o setor mais mortal para os defensores do meio ambiente em 2018 e 2019.

O presente relatório conclui que, embora as leis de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru reconheçam alguns direitos à terra para os povos indígenas, elas não oferecem as proteções legais necessárias para que eles garantam a posse de suas terras e possam cuidar de seu próprio desenvolvimento. Por exemplo, entre esses países,

apenas a Guiana reconhece o direito ao consentimento livre, prévio e informado, e apenas a Colômbia oferece o direito de preferência quando o governo faz uma concessão de direitos minerários em suas terras. Enquanto isso, as empresas de mineração geralmente têm direitos amplos de entrar e usar terras indígenas para suas operações.

Os estudos de caso deste relatório revelam que alguns povos indígenas tomam medidas extremas para proteger suas terras da mineração. No Peru, por exemplo, as comunidades indígenas de Tres Islas persuadiram os tribunais nacionais a declarar nulas e sem efeito 127 concessões de direitos minerários em suas terras. Na Colômbia, quando uma empresa de mineração buscou uma concessão de direitos minerários nas terras do povo Yaigójé Apaporis, eles conseguiram convencer o governo a designar suas terras como parque natural nacional, onde a mineração é proibida.

Essas descobertas têm implicações para os povos indígenas, para governos, agências de desenvolvimento, empresas de mineração e organizações da sociedade civil para ajudar a corrigir as grandes discrepâncias de poder entre povos indígenas e mineradores. Este relatório incentiva os governos a promulgar leis que reconheçam os direitos adicionais à terra e minerários para os povos indígenas, estabeleçam fortes salvaguardas sociais e ambientais e ajudem a monitorar melhor a mineração para garantir o cumprimento das leis nacionais. Ele pede às empresas de mineração que respeitem os direitos indígenas e forneçam aos indígenas parcelas mais justas dos benefícios da mineração. Incentiva também que os indígenas desenvolvam as habilidades necessárias para se protegerem de perigos.

Os tomadores de decisão em todo o mundo têm a oportunidade de apoiar os povos indígenas e proteger as florestas. Com a mineração se expandindo rapidamente na Amazônia, é hora de agir. Não fazer isso teria um custo enorme para os povos indígenas e a floresta – um custo muito maior do que o ouro.

**Andrew Steer**

Presidente

World Resources Institute

## DESTAQUES

- As concessões de mineração industrial cobrem aproximadamente 1,28 milhão de quilômetros quadrados na Amazônia (mais de 18% da área dessa região). As concessões de mineração e a mineração ilegal se sobrepõem a 450.000 km<sup>2</sup> de terras indígenas (mais de 20% do território total) e afetam 1.131 terras indígenas (mais de 31% dessas áreas).
- As terras indígenas com mineração apresentaram maior índice de perda florestal (de 2000 a 2015) que as terras indígenas sem mineração. Na Bolívia, no Equador e no Peru, essa taxa era pelo menos três vezes maior; na Colômbia e na Venezuela, foi de uma a duas vezes maior.
- As leis nacionais concedem aos indígenas alguns direitos à terra, mas poucos direitos aos minerais presentes em suas terras. Somente na Guiana os indígenas têm direito a uma forma limitada de consentimento e somente na Colômbia eles têm o direito de preferência sobre a mineração comercial em suas terras.
- Na prática, a lei não é bem implementada por aqueles que fazem a exploração mineral, nem sua aplicação é garantida apropriadamente pelos governos. Os povos indígenas têm utilizado várias estratégias, como litígios, para proteger suas terras da mineração.
- É necessário fortalecer as proteções legais para as terras indígenas, estabelecer fortes salvaguardas sociais e ambientais, desenvolver a capacidade dos povos indígenas de proteger suas terras, garantir que toda a mineração atenda às salvaguardas estabelecidas, e garantir uma aplicação eficaz da lei.

## Introdução

**A Amazônia contém depósitos de classe mundial de cobre, estanho, níquel, minério de ferro, bauxita, manganês e ouro.** Todos os países amazônicos têm promovido e apoiado a prospecção, exploração e exportação de minerais de alto valor por décadas. Nos últimos anos, entretanto, os governos se comprometeram com a mineração como um componente-chave de suas estratégias de desenvolvimento nacional e forneceram mais incentivos para promover investimentos. A mineração como porcentagem do produto interno bruto (PIB) aumentou em vários países amazônicos.

**A mineração artesanal e em pequena escala (MAPE), especialmente de ouro, tem sido parte da estratégia de subsistência de famílias rurais há séculos; a mineração industrial em grande escala ocorreu durante grande parte do século XX.** A mineração na Amazônia é dominada pela mineração industrial na parte leste da floresta, embora a mineração de cobre e ouro esteja se expandindo para as florestas de terras baixas. Concessões ou blocos de mineração em grande escala se sobrepõem a muitas terras indígenas. Muitas outras terras indígenas são indiretamente afetadas pela mineração, por meio de projetos de infraestrutura (p.ex. estradas, ferrovias e barragens), novas cidades para os trabalhadores e outros desenvolvimentos associados.

**A MAPE, principalmente de ouro, ocorre em toda a Amazônia.** Hoje, estima-se que mais de 500.000 pessoas estejam ativas trabalhando com mineração de ouro de pequena escala na Amazônia, e muitas outras pessoas fornecem serviços de MAPE ou são membros-dependentes das famílias de pessoas que realizam esse tipo de trabalho. A expansão da MAPE foi impulsionada em grande parte pelo aumento dos preços do ouro, juntamente com oportunidades limitadas de subsistência. A mineração ilegal na Amazônia, principalmente MAPE, ocorre há décadas, mas tem crescido exponencialmente nos últimos anos. Em 2016, estimou-se que cerca de 28% do ouro extraído no Peru, 30% na Bolívia, 77% no Equador, 80% na Colômbia e 80-90% na Venezuela foi produzido ilegalmente. Hoje, muitas terras indígenas são afetadas por mineração ilegal realizada por não indígenas.

**O Brasil detém cerca de 60% da bacia e da floresta amazônica, e quase metade das terras indígenas localizadas na região.** A Constituição Federal brasileira de 1988 permite a mineração em terras indígenas, mas apenas sob normas aprovadas pelo Congresso Nacional. Como o Congresso Nacional não estabeleceu tais regras, a mineração em terras indígenas está efetivamente proibida, embora, na prática, mineração ilegal esteja ocorrendo em muitos territórios indígenas. O governo, no entanto, está atuando para abrir a Amazônia ao desenvolvimento comercial. Em janeiro de 2019, o ministro de Minas e Energia anunciou que o governo estava se preparando para revisar os regulamentos de mineração, o que incluiria a abertura das terras indígenas para a exploração de recursos extrativos e para obras de infraestrutura. Em 5 de fevereiro de 2020, o presidente do Brasil assinou o Projeto de Lei 191/2020, que abriria as terras indígenas para a realização de atividades de mineração, extração de petróleo e gás, geração de eletricidade e agricultura. O projeto de lei está atualmente na Câmara dos Deputados para ser discutido.

**A pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus, impactou a mineração nos países amazônicos.** Os governos declararam estado de emergência e emitiram ordens para permanecer em casa, resultando no fechamento de muitos setores da economia. No Peru e em outros países amazônicos, no entanto, os governos permitiram que a mineração em grande escala continuasse e incentivaram sua expansão, enquanto marginalizavam e restringiam as possibilidades de subsistência para a MAPE. A mineração no Peru responde por porcentagens significativas do PIB nacional e de algumas regiões do país, e a mineração de larga escala é o principal contribuinte para o Fundo de Estabilização Fiscal do país.

**Os preços do ouro têm subido continuamente por vários anos, mas a ameaça para as economias causada pelo novo coronavírus levou os preços a subirem a níveis recordes – cerca de 27 por cento até agora em 2020 – à medida que os investidores fogem das ações em busca da segurança do ouro.** À medida que o preço do ouro aumenta, aumenta também a demanda. Esses aumentos desencadearam uma nova e mais intensa corrida

do ouro na Amazônia, com implicações para a população local e o meio ambiente (Nascimento e Faleiros 2020). Os preços crescentes, juntamente com a retirada da polícia e do exército das áreas de mineração para garantir a realização de *lockdowns* e atender à crise na saúde, permitiram que a mineração ilegal se expandisse ainda mais (Saffon 2020).

**Esses e outros desenvolvimentos levaram a mineração a partes mais remotas da Amazônia, com implicações significativas para os povos indígenas e a floresta.** A Amazônia abriga 44,9 milhões de pessoas, incluindo cerca de 1,5 milhão de indígenas de 385 grupos étnicos diferentes, bem como muitos afrodescendentes e outros povos tradicionais. A mineração, por sua própria natureza, é ambientalmente destrutiva e traz significativos riscos à saúde e sociais. A mineração dentro de terras indígenas ou em áreas próximas pode levar a conflitos, especialmente entre os mineradores e os povos indígenas que dependem da terra para seu sustento.

**Em 2018, pelo menos 164 defensores da terra e do meio ambiente foram mortos em todo o mundo.** Pela primeira vez, a mineração foi o setor mais letal do mundo, com 43 defensores, incluindo muitos indígenas, mortos enquanto protestavam contra os efeitos destrutivos da mineração sobre suas terras e meios de subsistência. Em 2019, um recorde de 212 defensores da terra e do meio ambiente foram mortos em todo o mundo, uma média de mais de quatro pessoas por semana. Sete das 10 nações mais afetadas estão na América Latina, onde ocorreram mais de dois terços de todas essas mortes. A Colômbia foi o país mais mortal, com 64 assassinatos – contra 24 em 2018 – respondendo por 30% do total global. O Brasil teve 24 assassinatos de defensores da terra e do meio ambiente, quase 90 por cento dos quais ocorreram na Amazônia. Globalmente, 40% dos defensores mortos eram indígenas, apesar de eles representarem apenas 5% da população mundial. A mineração foi novamente o setor mais letal, com 50 mortos. Dez por cento das pessoas assassinadas eram mulheres. Além disso, as mulheres também

enfrentaram campanhas de difamação com conteúdo sexista ou sexual, bem como violência sexual (*Global Witness 2020; Guy 2020*).

## Pesquisa e Métodos

A pesquisa para este relatório foi projetada para compreender melhor três questões:

- A legislação relativa aos direitos dos povos indígenas sobre suas terras e os recursos minerais em suas terras, bem como os poderes e obrigações daqueles que realizam atividades minerárias em terras indígenas.
- A implementação e a aplicação dessas leis e as experiências dos povos indígenas quando ocorre mineração em suas terras.
- Os impactos ambientais da mineração nas terras indígenas, especialmente nas florestas.

Os dados foram coletados por meio de revisões de literatura, análises geoespaciais, revisões jurídicas e estudos de caso.

- **Revisões da literatura:** A pesquisa envolveu uma ampla revisão da literatura sobre mineração em terras indígenas e comunitárias em todo o mundo, bem como revisões mais focadas de seis países – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru.
- **Análise geoespacial:** A análise geoespacial foi realizada para examinar a extensão e o impacto da mineração sobre terras indígenas e sobre a cobertura florestal na Amazônia. Essa análise geoespacial se centrou na fronteira biogeográfica da Amazônia. Dados sobre concessões de mineração em grande escala e mineração ilegal estavam disponíveis para Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela. As taxas de desmatamento em terras indígenas com concessões ativas e/ou mineração ilegal foram calculadas para o período de 2000 a 2015 e comparadas com as taxas em terras indígenas sem mineração.
- **Revisões jurídicas:** As revisões jurídicas se concentraram em Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru, e abordaram quatro questões críticas: propriedade dos recursos

minerais, alocação de direitos minerários, consulta e consentimento, e proteção de terras indígenas. Leis nacionais (ou federais) promulgadas antes de abril de 2020, incluindo constituições, estatutos, regulamentos, decretos, diretrizes técnicas e decisões judiciais de casos relevantes, foram revisadas na medida em que estavam disponíveis.

- **Estudos de caso:** para entender melhor a implementação e a aplicação das leis e a prática de mineração em terras indígenas, foram desenvolvidos estudos de caso de povos indígenas que vivenciam a mineração – ou a ameaça de mineração – em suas terras. Desenvolveu-se um estudo de caso em cada um dos seguintes países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru. Dados e informações sobre os estudos de caso foram coletados da literatura e por meio de entrevistas com especialistas locais com conhecimento sobre os povos indígenas afetados.

## Dados e Achados

### Análise de SIG:

As concessões de mineração em grande escala cobrem aproximadamente 1,28 milhões de quilômetros quadrados (excluindo a Guiana Francesa e o Suriname), ou mais de 18% da região biogeográfica amazônica. Quase 45 por cento da área de mineração (567.000 km quadrados) é considerada “ativa” (ou seja, em prospecção ou extração), enquanto grande parte da porção restante é “inativa” (ou seja, as concessões ainda não estão em atividade – estão abertas para licitação ou em licitação). Aproximadamente 57.000 km<sup>2</sup> das concessões de mineração ativas (mais de 10%) sobrepõem-se diretamente a territórios indígenas. As concessões de mineração ativas se sobrepõem a terras indígenas em todos os países amazônicos. Muitas terras indígenas são afetadas por várias concessões de mineração sobrepostas a elas, detidas por diferentes empresas de mineração.

A análise da mineração ilegal se concentrou em Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. A maior parte da área de mineração ilegal está no Peru e na Bolívia, enquanto o Brasil e a Venezuela têm o maior número estimado de locais de extração mineral ilegal. Pelo menos 30 rios são

afetados pela mineração ilegal ou atuam como vias de entrada de máquinas e insumos e de escoamento dos minerais. Áreas ou locais conhecidos de operações de mineração ilegal se sobrepõem a pelo menos 370 terras indígenas, incluindo 260 no Peru. Os rios afetados pela mineração ilegal estão dentro de ou na fronteira de 88 terras indígenas, incluindo 32 no Peru e 29 na Colômbia.

Cerca de 450.000 quilômetros quadrados dos 2,1 milhões de quilômetros quadrados de terras indígenas na Amazônia – mais de 20 por cento do total – têm concessões de mineração e/ou mineração ilegal sobrepostas a elas. As concessões minerárias e a mineração ilegal afetam 1.131 das 3.653 (31%) terras indígenas na Amazônia (excluindo a Guiana Francesa e o Suriname). Aproximadamente 143.000 km<sup>2</sup> de terras indígenas têm sobreposição com concessões de mineração ativas e áreas de mineração ilegais conhecidas, enquanto os 302.000 km<sup>2</sup> restantes de terras indígenas têm sobreposição com concessões inativas. Grande parte dos 143.000 km<sup>2</sup> de terras indígenas que têm sobreposição com concessões ativas e/ou áreas de mineração ilegal ocorre na Venezuela, seguida pelo Brasil e pela Colômbia. A maior parte das terras indígenas com concessões inativas está no Brasil, devido à ausência de uma lei regulamentadora.

Terras indígenas que foram afetadas por atividades de mineração (ou seja, concessões ativas e/ou mineração ilegal) tiveram uma taxa de perda de floresta no período de 2000 a 2015 maior do que as terras indígenas não afetadas. Na Bolívia, no Equador e no Peru, a taxa de perda florestal era pelo menos três vezes maior, e na Colômbia e na Venezuela era uma a duas vezes maior em terras indígenas com mineração do que nas sem mineração.

No Brasil, não houve grande discrepância entre a taxa de desmatamento em terras indígenas com mineração ativa e em terras indígenas sem mineração. A taxa de desmatamento de 2000 a 2015 em terras indígenas com mineração foi apenas 0,3% maior do que a taxa em terras indígenas sem mineração. No geral, a taxa de desmatamento em terras indígenas com mineração no Brasil foi menor do que nos outros países. Como a mineração não é legalmente possível em terras indígenas, isso pode

ter ocorrido devido ao governo rotular algumas concessões de mineração como ativas quando, na prática, estão inativas.

Na Guiana, as taxas de desmatamento foram 0,3% mais altas de 2000 a 2015 em terras indígenas que não sofreram mineração do que em terras com mineração. Isso pode ser devido à MAPE legal e/ou à mineração ilegal em terras indígenas, que são atividades muito difundidas no país. A análise da Guiana incluiu apenas concessões de mineração ativas, pois a Rede Amazônica de Informações Socioambientais Georreferenciadas (RAISG) não possui dados sobre MAPE e mineração ilegal para o país.

### **Revisões legais:**

Vários instrumentos internacionais abordam ou têm implicações para a mineração em terras indígenas. Dois instrumentos internacionais são de particular importância, pois ajudaram a moldar a legislação nacional que rege a mineração em terras indígenas nos seis países pesquisados – a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho, 1989 (Convenção OIT 169) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI). Adotada em 1989, a Convenção 169 da OIT estabeleceu padrões internacionais para os direitos dos povos indígenas (OIT 1989). Dos seis países pesquisados, apenas a Guiana não ratificou a Convenção 169 da OIT. A DNUDPI, de 2007, fornece uma estrutura universal de padrões mínimos para a sobrevivência, a dignidade e o bem-estar dos povos indígenas (ONU, 2007). Todos os seis países pesquisados adotaram a DNUDPI.

### **Direitos fundiários:**

As leis nacionais de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana e Peru reconhecem os direitos indígenas à terra e os sistemas consuetudinários de posse da terra, e as decisões dos tribunais nacionais enfatizaram a importância desses direitos.

Por lei, a formalização dos direitos consuetudinários da terra não é necessária para que esses direitos sejam legalmente reconhecidos, embora, na prática, um título de terra ou certificado possa ajudar as comunidades indígenas a proteger melhor seus direitos contra terceiros.

A formalização é fundamental para a integração dos direitos consuetudinários à terra nos sistemas oficiais e para o estabelecimento de direitos legalmente reconhecidos. Nos países pesquisados, os procedimentos de formalização estabelecidos são caros e demorados, e podem trazer exposição a investidores indesejados e resultar em taxas e impostos. Além disso, nem todas as terras e todos os direitos tradicionais podem ser formalizados (ver os estudos de caso da Colômbia e da Guiana; Notess et al. 2018).

Os direitos reconhecidos por meio da formalização nos seis países pesquisados variam de acordo com o país, o regime de posse de terra e/ ou o tipo de título. Os povos indígenas nos países pesquisados desfrutam de certo nível de direitos de acesso, extração/ uso, gestão, exclusão e alienação de terras e dos recursos naturais aí encontrados. Raramente, entretanto, eles têm direitos plenos e irrestritos à terra. Por exemplo, o direito de extração ou de uso é frequentemente restrito a recursos naturais renováveis e apenas para fins domésticos ou de subsistência (embora os povos indígenas possam solicitar a aquisição desses direitos por meio de um procedimento separado).

Os povos indígenas nos seis países pesquisados também têm direitos de alienação limitados. Por lei, as terras indígenas são inalienáveis na Bolívia, no Brasil e na Colômbia (no caso de reservas indígenas) – o governo ou outras entidades não podem tomar terras indígenas, e os povos indígenas não podem vender ou transferir suas terras tituladas para outra entidade. As terras indígenas no Peru e no Equador eram anteriormente inalienáveis, mas não são mais devido a reformas constitucionais. Na Guiana, terras indígenas tituladas não estão isentas de desapropriação.

No Peru, os indígenas podem vender suas terras, embora na Bolívia, no Brasil, na Colômbia, no Equador e na Guiana, eles sejam proibidos de fazê-lo. Os povos indígenas na Colômbia, na Guiana e no Peru podem, no entanto, arrendar algumas de suas terras para terceiros, incluindo mineradores. As leis da Bolívia, do Brasil e do Equador não permitem explicitamente que os povos indígenas arrendem suas terras coletivas.

## Direitos Minerários:

No Brasil, na Colômbia, no Equador, na Guiana e no Peru, todos os recursos minerais são propriedade do estado, incluindo aqueles localizados nas terras indígenas e em seu subsolo. Na Bolívia, os recursos minerais são propriedade do povo boliviano, mas o governo é responsável por sua administração. Em todos os seis países pesquisados, o governo tem autoridade sobre os recursos minerais e as operações de mineração, incluindo a autoridade para conceder a terceiros os direitos de exploração e aproveitamento de minerais.

Em todos os países pesquisados, os povos indígenas podem explorar recursos minerais em suas terras para fins de subsistência, domésticos ou consuetudinários. No Brasil, na Colômbia e na Guiana, os indígenas não precisam de autorização do governo para fazê-lo, mas na Bolívia, no Equador e no Peru, é necessária autorização do governo.

Legalmente, a mineração comercial pode ocorrer em terras indígenas na Bolívia, na Colômbia, no Equador, na Guiana e no Peru (no Brasil, está sendo debatida uma lei regulamentadora que permitiria a mineração em terras indígenas.) As leis nacionais nesses cinco países estabelecem procedimentos para adquirir direitos minerários para prospecção e exploração comercial junto à autoridade governamental responsável pela mineração, muitas vezes em coordenação com a agência ambiental.

Na Colômbia e na Guiana, a legislação nacional prevê explicitamente que os povos indígenas realizem mineração comercial. Na Bolívia, no Equador e no Peru, a legislação é omissa sobre esse assunto, mas não proíbe ou restringe explicitamente os povos indígenas de solicitar direitos minerários. Na Colômbia, os povos indígenas têm direito a procedimentos simplificados para adquirir os direitos de mineração comercial em suas terras. Na Bolívia, no Equador, na Guiana e no Peru, os povos indígenas precisam atender aos mesmos requisitos que outras partes.



Na Colômbia, a lei concede aos indígenas o direito de preferência na exploração mineral para fins comerciais em suas terras. Assim, os povos indígenas devem primeiro recusar seu direito de explorar os recursos minerais em suas terras antes que o governo possa conceder os direitos minerários a um terceiro. A legislação não concede aos indígenas esse direito nos outros cinco países pesquisados.

Na Colômbia, o Artigo 326 da Lei do Plano de Desenvolvimento Nacional (2018–2022) (Lei 1955 de 2019) estabelece que o governo definirá requisitos diferenciados para a outorga de contratos de concessão de direitos minerários para povos indígenas e comunidades afro-colombianas. Definirá também “termos de referência diferenciados para a elaboração do estudo de impacto ambiental necessário ao licenciamento ambiental desses projetos de mineração”. Além disso, a lei prevê que, uma vez que uma concessão minerária seja concedida a “povos étnicos”, o governo lhes fornecerá amplo apoio técnico e suas atividades de mineração estarão sujeitas a

um monitoramento diferenciado. Esses requisitos específicos ainda não foram estabelecidos. Se os povos indígenas exercerem seus direitos de preferência, mas não puderem cumprir os requisitos para obter uma concessão de mineração, o governo pode conceder os direitos de mineração a um terceiro.

### **Direitos de consulta e consentimento:**

As leis nacionais em todos os seis países pesquisados estabelecem salvaguardas sociais e ambientais destinadas a proteger os direitos dos povos indígenas e conservar as terras indígenas e os recursos naturais, embora as características específicas dessas leis variem entre os países. As leis nacionais da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador e do Peru exigem que o governo consulte os povos indígenas sempre que houver medidas ou decisões legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente. Nesses cinco países, os povos indígenas precisam ser formalmente reconhecidos pelo governo como indígenas para gozar do direito de consulta, embora não seja obrigatório que eles tenham um título de propriedade de suas terras.



No nível internacional, os povos indígenas têm o direito de dar (ou recusar) seu consentimento prévio livre e informado (CLPI), conforme reconhecido no Artigo 19 da DNUDPI. Embora nenhum país pesquisado reconheça o CLPI conforme previsto na DNUDPI, a lei da Guiana prevê um direito limitado de consentimento. Legalmente, os indígenas devem ser reconhecidos pelo governo como indígenas e devem ter um título de terra para exercer esse direito de consentimento. Para a mineração em grande escala, no entanto, o ministro de assuntos relacionados aos povos indígenas e o ministro dos recursos naturais podem ignorar a recusa de consentimento e permitir a mineração em terras indígenas se essa atividade for considerada de interesse público. Esta autoridade para ignorar uma recusa de consentimento não é consistente com a DNUDPI.

### **Servidões:**

Ao fazer atividades minerárias em terras indígenas, os responsáveis por essas atividades costumam buscar o uso de alguma terra indígena adicional para realizar suas operações. Na Colômbia e na Guiana, o governo pode estabelecer uma servidão em terras indígenas para permitir que os responsáveis pela mineração desenvolvam as atividades de prospecção e exploração. Na Bolívia, no Brasil e no Peru, a legislação proíbe o governo de estabelecer servidão em terras indígenas. No Equador, a regulamentação nacional prevê que o governo pode estabelecer servidões para fins de mineração sem a autorização do proprietário das terras. Os tribunais nacionais, no entanto, declararam que as servidões não podem ser estabelecidas em todos os tipos de terras. Uma decisão judicial de 2010 deixou claro que as regras de servidão se aplicam apenas a terras que não são consideradas indígenas.

### **Benefícios:**

As leis nacionais em todos os seis países pesquisados exigem alguma forma de repartição de benefícios com os povos indígenas quando terceiros realizam atividades minerárias em suas terras. No Peru, as leis nacionais exigem que aquele que realiza atividades de mineração faça um compromisso prévio por meio de uma declaração juramentada de contratar preferencialmente

pessoal local para realizar as atividades de mineração e fornecer o treinamento que for necessário a esse pessoal, entre outros benefícios.

Em alguns países, as regulamentações estabelecem explicitamente que os povos indígenas devem se beneficiar economicamente dos projetos de mineração realizados em suas terras. No Equador, a Lei de Mineração de 2009 estabelece que “60% dos royalties dos projetos de mineração devem ser alocados para projetos de produção e desenvolvimento local sustentável” e que “quando necessário, 50% deste percentual [seja alocado] às entidades de governo ligadas aos povos indígenas.” Esses recursos serão distribuídos priorizando as necessidades dos povos indígenas diretamente afetados pela atividade de mineração.

### **Proteção:**

A mineração é inerentemente prejudicial ao meio ambiente e traz riscos à saúde e ao bem-estar local. Para mitigar esses danos e riscos, as leis nacionais em todos os países pesquisados exigem que os mineradores minimizem os impactos de suas operações no meio ambiente. As leis dos países pesquisados tratam de uma série de questões ambientais críticas. Certas questões ambientais, entretanto, não são tratadas na lei, e alguns padrões mínimos não chegam ao nível das leis ou normas internacionais.

Em todos os seis países pesquisados, Avaliações e/ou Estudos de Impacto Ambiental (EIA) são necessários para projetos que podem afetar significativamente o meio ambiente, incluindo operações de mineração em grande escala. No Peru, um relatório de EIA detalhado é necessário para atividades de mineração com impactos ambientais negativos significativos, enquanto um relatório ambiental menos detalhado é necessário para impactos ambientais negativos moderados. Operações de mineração com impactos ambientais mínimos precisam apenas de uma *Declaración de Impacto Ambiental* (Declaração de Impacto Ambiental, DIA). EIAs detalhados são aprovados pela autoridade ambiental, enquanto os EIAs e DIAs menos detalhados são aprovados pela autoridade responsável por atividades minerárias.

Em todos os países pesquisados, a mineração é proibida em certas terras. No Equador, por exemplo, a extração de recursos não renováveis (p.ex. minerais, petróleo e gás natural) é proibida em áreas protegidas e áreas declaradas “intangíveis” (“intocáveis”), que podem incluir algumas terras indígenas. Na Colômbia, as atividades de prospecção e exploração minerária não podem ser realizadas em parques naturais nacionais, parques regionais, áreas de reserva florestal protegida e áreas úmidas.

Nos países pesquisados, os governos são legalmente responsáveis por monitorar e fiscalizar as empresas de mineração para garantir que suas operações sejam conduzidas de acordo com a lei, que elas estejam cumprindo seus compromissos sociais e ambientais e que mitiguem e compensem quaisquer danos ambientais ou outros prejuízos causados por suas atividades. O governo desses países também tem autoridade para prender, deter e punir aqueles que realizam atividades minerárias se eles operarem ilegalmente, impor multas e exigir medidas compensatórias às pessoas afetadas. Em todos os seis países, aqueles que realizam atividades minerárias também são responsáveis por monitorar suas próprias operações para evitar danos ambientais.

## Estudos de Caso

Abaixo estão as principais conclusões dos seis estudos de caso (consulte o relatório completo para obter detalhes).

### **Bolívia (Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure)**

Este estudo de caso destaca a importância das alianças estratégicas entre diferentes povos indígenas para conseguir mudanças. Na Bolívia, os povos indígenas Mojeño, Yuracaré e Chimán uniram esforços para pressionar o governo de forma efetiva e assim suspender a construção de uma estrada que causaria danos ambientais e abriria suas terras a atividades de desenvolvimento indesejáveis, incluindo a mineração. A construção da estrada continua suspensa. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- Em maio de 2011, o governo boliviano aprovou financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (Tipnis).
- Os povos indígenas Mojeño, Yuracaré e Chimán do Tipnis participaram de várias marchas e protestos. Seus esforços foram recompensados quando, em outubro de 2011, o Tipnis foi, por lei, declarado uma área “intocável”, impedindo a construção da estrada e interrompendo todo o desenvolvimento industrial na área, incluindo a mineração.
- Em abril de 2013, o presidente da Bolívia anunciou que o projeto da estrada continuaria suspenso por um período de três anos, até que a pobreza extrema no Tipnis fosse eliminada.
- Em agosto de 2017, foi aprovada uma nova lei que anulou o status de “intangibilidade” do Tipnis e reabriu a possibilidade de construção da estrada. Dadas as controvérsias em andamento sobre a estrada, no entanto, o governo novamente decidiu suspender o projeto.
- Quase 3.800 hectares de cobertura florestal nas terras indígenas, cerca de 0,8 por cento de sua área total, foram perdidos entre 2000 e 2015. Isso contrasta fortemente com a perda significativa de floresta em áreas muito próximas do lado de fora do Tipnis, especialmente na fronteira sul das terras indígenas.

### **Brasil (Parque Yanomami)**

Este estudo de caso destaca a extensão da mineração ilegal em algumas terras indígenas na Amazônia. Apesar dos esforços consideráveis dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana, que colocaram suas vidas em risco, a mineração ilegal está amplamente difundida em suas terras. Até o momento, os esforços do governo também não conseguiram impedir que garimpeiros ilegais entrem e conduzam operações no território Yanomami. Nos últimos anos, o número de

garimpeiros ilegais aumentou, e suas operações se tornaram mais sofisticadas. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- A mineração não é legalmente possível em terras indígenas no Brasil. No entanto, existem hoje cerca de 20.000 garimpeiros ilegais operando nas terras Yanomami.
- Os Yanomami e seus apoiadores têm liderado campanhas nacionais, chamado a atenção da mídia internacional e recebido apoio de ONGs, mas esses esforços não impediram a mineração ilegal em suas terras.
- O governo é responsável por monitorar e fiscalizar a mineração, mas, até o momento, não restringiu a mineração ilegal em terras Yanomami.
- As concessões minerárias inativas e as áreas de mineração ilegal se sobrepõem a cerca de 55% das terras indígenas.
- Durante o período de 15 anos entre 2000 e 2015, cerca de 7.000 ha de cobertura florestal foram perdidos nas terras Yanomami, uma quantidade significativa, embora represente uma porcentagem relativamente pequena (0,07%) do grande território Yanomami. Embora parte dessa perda possa estar ligada a atividades agrícolas ou florestais, grande parte da perda florestal está provavelmente associada às operações de mineração ilegal.
- Fora do território Yanomami, houve perda significativa de área florestal entre 2000 e 2015, especialmente a leste, mas também na fronteira sul.

### Colômbia (Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis)

Este caso mostra as medidas extremas que alguns indígenas tomam para proteger suas terras contra a mineração. A Reserva Yaigojé Apaporis era um território indígena formalmente reconhecido, mas quando uma empresa de mineração buscou obter uma concessão sobre as terras indígenas, o povo Yaigojé Apaporis pediu ao governo que estabelecesse a reserva como um parque natural nacional, em que a mineração é proibida. Ao fazer

isso, os povos indígenas perderam alguns de seus direitos de uso e manejo da terra. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- Por lei, a mineração não é permitida em parques naturais nacionais na Colômbia.
- Em 2007, a Cosigo Resources Ltd. (doravante Cosigo), uma empresa de mineração canadense, buscou conseguir uma concessão para mineração de ouro dentro da Reserva Yaigojé Apaporis.
- Em resposta, os indígenas Yaigojé Apaporis pediram ao governo que declarasse suas terras como parque natural nacional. Em 2009, o Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis foi estabelecido.
- Dois dias após a criação do parque natural nacional, o Departamento de Serviços de Mineração do governo concedeu uma concessão de mineração para a Cosigo dentro do parque. A concessão foi rapidamente rescindida após a Unidade de Parques Nacionais exigir seu cancelamento, em conformidade com a lei.



- Seguiram-se diversos processos movidos pela Cosigo até que, em 2015, o Tribunal Constitucional da Colômbia ordenou a suspensão de todas as atividades de prospecção e exploração minerária no parque.
- Houve perda limitada de matas na área do Parque Natural Nacional Yaigojé Apaporis antes e depois de o parque ter sido estabelecido. No período de 15 anos entre 2000 e 2015, o parque de quase 1,06 milhão de ha perdeu 4.200 ha de cobertura florestal, menos de 0,4 por cento de sua área total. Após a criação do parque, em 2009, houve uma queda no desmatamento no período de 2010 a 2015 em relação aos 10 anos anteriores.
- Isso contrasta fortemente com o desmatamento fora do Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis. Há algum desmatamento em uma concessão de mineração ativa na fronteira leste do parque. Também há desmatamento significativo perto das fronteiras norte e sul do parque, com algum desmatamento na fronteira sul relacionado à mineração ilegal ao longo de um rio. Outros rios ao norte e ao sul do parque também são afetados pelo desmatamento.

## Equador (terras indígenas Shuar)

Este estudo de caso destaca a importância de os povos indígenas serem formalmente reconhecidos pelo governo como indígenas e detentores de um título de suas terras consuetudinárias, mesmo que a formalização não seja necessária para o reconhecimento legal. Fornece também um exemplo de um governo estabelecendo uma servidão em terras indígenas para fins de mineração industrial e dos impactos adversos que as servidões podem ter sobre os povos indígenas e outras comunidades locais. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- Em março de 2012, o governo do Equador concedeu várias concessões de mineração a uma mineradora chinesa, a Ecuacorriente SA (ECSA), que se sobrepujam a terras de pequenos agricultores e de indígenas Shuar.
- A pedido da ECSA, o governo estabeleceu várias servidões de mineração em terras indígenas e de agricultores, e os proprietários de terras foram expulsos à força. Em fevereiro de 2018, a Comunidade Amazônica de Ação Social Cordillera del Cóndor Mirador (*Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador*, CASCOMI), uma organização



criada por pessoas afetadas pela mineração, processou a ECSA, argumentando que a mina foi implantada em terras ancestrais e que os despejos foram realizados de forma violenta e sem consulta prévia e informada.

- Os tribunais inferiores decidiram a favor da ECSA e do governo, alegando que a CASCOMI não representava os povos indígenas, uma vez que também incluía agricultores não indígenas. Um recurso final está sendo preparado para a Corte Constitucional do Equador, a mais alta corte do país, e perante o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC).
- As terras indígenas que se sobrepõem às concessões de Mirador – as terras Tundayme e *Area Del Proyecto De Desarrollo* – consistiam em muitos lotes separados que, juntos, totalizam mais de 12.000 ha. No geral, as terras de Tundayme e *Area Del Proyecto De Desarrollo* perderam cerca de 260 ha de cobertura florestal no período de 15 anos de 2000 a 2015, cerca de 2 por cento de sua área total. Grande parte da perda florestal ocorreu na área das concessões.
- A perda florestal quase dobrou entre o período de 2005 a 2010 e o período de 2010 a 2015. Isso corresponde ao momento em que o projeto Mirador foi aprovado e as operações começaram.

### Guiana (terras indígenas Patamona)

Este estudo de caso destaca o fato de que alguns povos indígenas na Amazônia realizam mineração em suas terras para fins comerciais. As operações de mineração indígenas devem atender às mesmas salvaguardas sociais e ambientais de todas as outras mineradoras. Neste caso, na Guiana, as operações de mineração indígenas são conduzidas com a aprovação de líderes tradicionais, atendem aos interesses da comunidade e permitem que os indígenas obtenham benefícios importantes da mineração. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- Muitos residentes de Campbelltown, que são principalmente indígenas Patamona, fazem mineração em suas terras. Os mineradores

indígenas foram incentivados por seus líderes a encontrar maneiras inovadoras de reduzir o impacto da mineração (p.ex. a iniciativa El Dorado – Iniciativa de Mineração Responsável para a Guiana), ao mesmo tempo em que aumentam a produção e os lucros.

- Como outras aldeias Patamona na Guiana, Campbelltown solicitou uma extensão de seu título de terra de 2006, argumentando que o título não inclui toda a extensão de suas terras tradicionais. A opinião entre os mineradores costeiros (da costa da Guiana) e os proprietários de dragas, no entanto, é que os indígenas Patamona estão solicitando uma extensão para obter o controle de áreas de mineração adicionais.
- Nos quase 6.000 ha das terras Patamona, foram perdidos 96 ha de cobertura florestal durante o período de 15 anos entre 2000 e 2015, cerca de 1,6 por cento da área total, com o período mais recente (2010 a 2015) mostrando a maior perda líquida.
- Algum desmatamento ocorreu nas terras indígenas Patamona fora das três concessões de mineração. Essa perda florestal está provavelmente ligada aos mineradores artesanais e de pequena escala que operam nas terras Patamona com permissão do conselho da aldeia.

### Peru (terras indígenas Shipibo e Ese'Eja)

Este estudo de caso apresenta a experiência da comunidade de Três Islas, principalmente dos povos indígenas Shipibo e Ese'Eja, que utilizou de forma eficaz tribunais locais e nacionais, bem como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), para proteger suas terras contra a mineração. No Peru, os tribunais estão cada vez mais envolvidos nas complexidades dos assuntos indígenas, incluindo os sistemas consuetudinários de posse da terra. Um número crescente de tribunais agora reconhece as formas particulares de organização social indígena com relação a suas terras e usos tradicionais da terra. As principais descobertas deste estudo de caso incluem:

- No início dos anos 2000, o governo do Peru concedeu mais de 100 concessões de mineração e várias concessões de extração de madeira nas terras de Tres Islas, sem informar ou consultar a comunidade indígena local.
- Em resposta, a assembleia da comunidade de Tres Islas decidiu em agosto de 2010 construir uma cabine e um portão de madeira para controlar o acesso às suas terras. Membros da própria comunidade foram escolhidos para trabalhar na cabine de entrada às terras.
- Duas empresas de transporte processaram a comunidade de Tres Islas, exigindo livre trânsito em suas terras. O tribunal deu sentença favorável às empresas e determinou a retirada da cabine e do portão.
- A comunidade de Tres Islas apelou da decisão e levou o caso ao Tribunal Constitucional do Peru. Em setembro de 2012, o tribunal decidiu que a comunidade de Tres Islas tinha o direito de controlar a entrada de terceiros em suas terras. A comunidade restabeleceu a cabine e o portão e voltou a controlar o acesso às suas terras.
- Posteriormente, a comunidade de Tres Islas processou o governo regional de Madre de Dios no Tribunal de Justiça regional devido às concessões de mineração fornecidas sem um processo de consulta prévia. Em março de 2019, os Tribunais Superiores de Justiça do Peru declararam nulas e sem efeito as 127 concessões de mineração nas terras de Três Islas, incluindo 8 concessões em processo de outorga, e ordenou a suspensão de todas as atividades decorrentes dessas concessões.
- No total, 93% do desmatamento ocorrido nas terras de Três Islas durante o período de 15 anos de 2000 a 2015 ocorreu na porção das terras que coincidiu com áreas de mineração legais e ilegais. O desmatamento diminuiu drasticamente entre 2010 e 2015, coincidindo com a recuperação do controle da comunidade sobre o acesso às suas terras.

## Recomendações

Os resultados da pesquisa fornecem evidências convincentes do seguinte:

- As leis que regem os minerais e a mineração por terceiros em terras indígenas concedem aos povos indígenas alguns direitos sobre suas terras e os minerais existentes nelas e em seu subsolo. No geral, porém, a legislação deixa os povos indígenas em desvantagem legal em relação aos responsáveis pelas atividades de mineração. Aqueles que realizam atividades de mineração legais têm autoridades importantes para entrar e usar as terras indígenas para exercer seus direitos minerários, enquanto que os povos indígenas não têm direitos essenciais que poderiam ajudá-los a proteger melhor suas terras.
- Muitos povos indígenas na Amazônia não querem que a mineração comercial por terceiros ocorra em suas terras e implementaram uma série de medidas, como protestos e litígios – algumas bem-sucedidas, outras nem tanto – para manter os mineradores longe de suas terras.
- Toda mineração em terras indígenas, seja MAPE ou mineração industrial, está ligada a danos ambientais, incluindo a perda de florestas e de serviços ecossistêmicos associados. Terras indígenas sem mineração apresentam taxas de desmatamento significativamente mais baixas do que as terras indígenas com mineração.

Os resultados da pesquisa têm implicações para os povos indígenas que enfrentam a mineração, bem como para governos, agências de assistência ao desenvolvimento, mineradores, empresas de mineração, ONGs e outras organizações da sociedade civil. São fornecidas cinco recomendações que reconhecem os desafios enfrentados pelos povos indígenas na Amazônia e baseiam-se na legislação e nas experiências dos seis países pesquisados. A literatura mais ampla sobre mineração deixa claro que os desafios e oportunidades na Amazônia não são *sui generis*. Como resultado, essas recomendações provavelmente também se aplicam a outros países ao redor do mundo onde está ocorrendo mineração

em terras indígenas ou comunitárias, ameaçando pessoas e ambientes locais. As cinco recomendações são:

### **Fornecer direitos fortes aos povos indígenas**

Embora as leis nacionais dos países pesquisados incluam disposições destinadas a empoderar os povos indígenas e salvaguardar as terras indígenas para os povos indígenas, elas não estabelecem as fortes proteções legais necessárias para que os povos indígenas manejem e usem suas terras e florestas para seus próprios fins de desenvolvimento. Direitos mais fortes fortaleceriam ainda mais os povos indígenas e os ajudariam a administrar suas terras de forma sustentável e proteger suas florestas e outros recursos naturais. A segurança da posse de terra cria incentivos essenciais para os povos indígenas fazerem investimentos relacionados à terra em seus territórios e suas florestas, proporcionando-lhes grandes expectativas de direitos sobre os retornos. A pesquisa identificou os seguintes quatro conjuntos de direitos essenciais para os povos indígenas protegerem suas terras:

- **Direitos à terra:** Como todos os cidadãos, os povos indígenas precisam de direitos à terra fortes e seguros para proteger, usar e administrar suas terras de forma efetiva. Os governos devem revisar e, se necessário, reformar as leis nacionais para garantir que os povos indígenas tenham os direitos e a autoridade necessárias para assumir o controle de seu próprio desenvolvimento.
- **Direitos minerários:** Os povos indígenas ganham poder quando têm mais direitos e maior controle sobre os minerais (e outros recursos naturais) na superfície e no subsolo de suas terras.
- **Direito ao consentimento livre, prévio e informado:** Os governos devem basear-se no exemplo da Guiana e reconhecer o direito ao consentimento livre, prévio e informado (CLPI) – não apenas direito a consulta – para os povos indígenas, bem como para afrodescendentes e outras comunidades em

relação a projetos minerários e outros projetos de desenvolvimento que possam afetá-los ou afetar suas terras.

- **Direito de preferência:** Dado o interesse de alguns povos indígenas em minerar comercialmente suas terras, os governos devem se basear no exemplo da Colômbia e reconhecer o direito de preferência dos povos indígenas na exploração de minerais para fins comerciais.

### **Estabelecer fortes salvaguardas ambientais**

As leis nacionais em todos os países pesquisados preveem a proteção das florestas e do meio ambiente. Elas exigem que os mineradores e as empresas de mineração minimizem seus impactos ambientais, seja atuando em terras indígenas ou outras. Embora algumas salvaguardas ambientais nacionais atendam aos padrões internacionais, outras ficam aquém e devem ser fortalecidas para fornecer o nível de proteção necessário para proteger adequadamente as florestas e seus serviços ambientais críticos, incluindo o sequestro de carbono. Leis ambientais mais fortes, juntamente com uma fiscalização eficaz (veja detalhes abaixo) ajudarão a garantir que os lares na floresta dos povos indígenas da Amazônia sejam protegidos.

Para garantir que as operações de mineração não causem danos irreparáveis ao meio ambiente e que os valiosos recursos minerais de cada país forneçam os benefícios prometidos de desenvolvimento local e nacional, os governos devem ser mais seletivos na alocação de direitos minerários e concessões de mineração. Empresas com forte histórico de operações de mineração que atendem ou excedem os padrões sociais e ambientais nacionais e internacionais, fazem uso das tecnologias mais recentes e envolvem as comunidades e protegem as florestas devem ser priorizadas. Os processos de verificação de propostas não devem se concentrar apenas na receita pública gerada ou na rapidez com que a mina pode iniciar a produção. Critérios de seleção mais amplos podem criar incentivos para que as empresas adotem práticas e tecnologias de mineração que sejam menos prejudiciais ao meio ambiente e mais favoráveis aos povos indígenas e a outras comunidades afetadas.





## Capacitação indígena

À medida que as ameaças a suas terras, meios de subsistência e bem-estar aumentam, muitos povos indígenas percebem que carecem de experiência, contatos e recursos necessários para enfrentar de forma eficaz esses desafios e mitigar os riscos. Os governos e seus parceiros no desenvolvimento podem fornecer treinamento e recursos técnicos e financeiros essenciais para os povos indígenas desenvolverem novas habilidades e capacidades para melhor proteger suas terras e a si próprios. Isso inclui habilidades para negociar de forma eficaz com empresas de mineração, monitorar suas terras em busca de atividades ilegais e proteger melhor a si próprios e sua comunidade contra perigos.

Para apoiar as operações do governo, os povos indígenas podem desenvolver habilidades na coleta de dados sobre atividades ilegais que atendam ao ônus da prova. Organizações indígenas e ONGs podem criar conscientização sobre as leis ou regras de evidência e fornecer treinamento sobre

ferramentas para coletar informações que atendam ao padrão necessário de evidências. Nos últimos anos, novas tecnologias foram desenvolvidas e disponibilizadas para mapear terras indígenas de forma rápida e precisa e monitorar grandes áreas em tempo real ou quase real, incluindo o uso de dados de veículos aéreos não tripulados/drones e satélites. Ao mesmo tempo, agências governamentais e tribunais devem aceitar essas informações produzidas pelos povos indígenas em seus processos de investigação e sanção.

À medida que os riscos para eles próprios e suas comunidades aumentam, os povos indígenas estão tomando mais precauções ao realizar seu ativismo e fazer campanhas de forma segura e eficaz. Eles também estão tomando medidas para se defender contra assédios e ataques físicos. Muitos defensores da terra e do meio ambiente provavelmente se beneficiariam com a obtenção de uma melhor compreensão de seus direitos, treinamento em sistemas de informação de avaliação de risco,

aprendizado sobre como reconhecer melhor as ameaças e minimizar os riscos, capacitação em novas abordagens para atenuar situações de confronto e desenvolvimento de habilidades em técnicas de autodefesa.

### **Garantir a mineração responsável**

Toda mineração na Amazônia, seja realizada por grandes empresas ou povos indígenas, deve ser responsável – deve ser segura, justa e mitigar os riscos sociais e ambientais. Os governos devem fornecer uma supervisão mais forte das operações de mineração e fazer cumprir melhor as leis aplicáveis, mas mineradores e empresas de mineração também devem melhorar sua cidadania corporativa e assumir mais responsabilidade no cumprimento das salvaguardas sociais e ambientais. Leis e regulamentações nacionais novas e mais fortes são necessárias para garantir que os mineradores operem com segurança e causem o mínimo possível de danos sociais e ambientais.

Algumas empresas e associações de mineração estabeleceram padrões sociais e ambientais, assumiram compromissos voluntários com a mineração responsável e estabeleceram políticas ou diretrizes corporativas que se alinham com esses compromissos. Esses esforços devem ser aplaudidos e estimulados. Há, no entanto, evidências crescentes de que abordagens voluntárias nem sempre levam à mineração responsável, pois muitas empresas não cumprem os padrões que elas próprias estabelecem. Ao mesmo tempo, a eficácia das iniciativas de responsabilidade social corporativa (RSC) de empresas de mineração (e também de petróleo e gás natural) está sendo questionada. Com o tempo, os aspectos dessas abordagens voluntárias que atendam aos padrões internacionais devem ser incorporados às leis e aos regulamentos nacionais.

As empresas também devem aumentar seu apoio aos povos indígenas e a outras comunidades e negociar acordos mais justos, que forneçam pacotes de repartição de benefícios apropriados para atender aos interesses da comunidade e fortalecer a capacidade local de desenvolvimento autodeterminado. Os povos indígenas devem insistir em estabelecer acordos formais, e os governos devem torná-los obrigatórios. Esses

acordos de repartição de benefícios entre as comunidades e as empresas devem incluir benefícios financeiros e não financeiros.

### **Garantir a implementação e a aplicação eficaz das leis**

Para proteger os povos indígenas, suas terras e seus meios de subsistência, os governos amazônicos devem fortalecer as instituições públicas que têm papéis essenciais para o avanço das questões indígenas. Isso inclui agências e departamentos governamentais responsáveis por: estabelecer e implementar políticas indígenas; mapear, demarcar e documentar terras indígenas; e evitar invasões de territórios indígenas por estranhos não autorizados. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) no Brasil, o Ministério da Cultura (*Ministerio de Cultura*) no Peru e agências semelhantes em outros países devem ser capacitados – politicamente, legalmente e em termos práticos – com recursos humanos e financeiros suficientes para desempenhar efetivamente suas funções.

Os governos amazônicos devem também fortalecer sua fiscalização da mineração em terras indígenas. As operações de mineração devem estar em conformidade com a lei e atender às disposições dos contratos de licença e concessão. Os esforços governamentais não devem se limitar a capturar e processar os mineradores ilegais em terras indígenas. Esses esforços também devem ter como alvo os indivíduos que contratam, financiam ou de outra forma facilitam as atividades de mineradores ilegais. Aqueles que vendem e lucram com o comércio ilícito de ouro, diamantes e outros minerais também devem ser identificados e processados.

Os governos amazônicos – e os governos dos países consumidores – podem atender à demanda por ouro e outros minerais que têm extração ilegal estabelecendo sistemas de certificação. Esses esquemas podem promover as ações de mineradores que protegem as florestas e respeitam os povos indígenas. Os governos devem identificar um conjunto apropriado de padrões para a mineração responsável na Amazônia e construir um processo de certificação baseado na cadeia de custódia. Esse sistema rastrearia os minerais certificados ao longo dos processos de extração,

processamento, transformação, manufatura e distribuição. Auditores independentes estariam então em posição de avaliar a produção e emitir certificados para as operações de mineração que cumprissem os padrões acordados.

Os governos dos países consumidores podem apoiar a implementação de esquemas de certificação para provisão responsável. Por exemplo, eles podem implementar uma campanha informativa e de divulgação projetada para educar os consumidores sobre a importância de comprar minerais certificados ou produtos que os utilizam. Eles também podem estimular o provisão responsável na obtenção de minerais por meio de regras de licitação pública, exigindo que as licitações utilizem minerais certificados ou por meio de uma avaliação preferencial daqueles que os utilizam nas licitações.

## REFERÊNCIAS

Global Witness. 2020. *Defending Tomorrow: The Climate Crisis and Threats Against Land and Environmental Defenders*. London, United Kingdom: Global Witness. <https://www.globalwitness.org/>.

Guy, Jack. 2020. "Record Number of Environmental Activists Killed in 2019." CNN, July 29. <https://www.cnn.com/2020/07/29/world/global-witness-2019-defenders-report-scli-intl/index.html>.

ILO (International Labour Organization). 1989. "Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)." Geneva, Switzerland: ILO. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).

Nascimento, Fábio and Gustavo Faleiros. 2020. "Gold Priced at \$1,700 per Ounce Brings New Gold Rush to Brazilian Amazon." Mongabay, July 1. <https://news.mongabay.com/2020/07/gold-priced-at-1700-perounce-brings-new-gold-rush-to-brazilian-amazon/>.

Notess, Laura, Peter Veit, Iliana Monterroso, Andiko, Emmanuel Sulle, Anne M. Larson, Anne-Sophie Gindroz, Julia Quaedvlieg, and Andrew Williams. 2018. *The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*. Washington, DC: World Resources Institute. <https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/scrambleland-rights.pdf>.

Saffon, Sergio. 2020. "Soaring Gold Prices During Pandemic Fuel Peru's Illegal Mining." InSight Crime, June 30. <https://www.insightcrime.org/news/brief/peru-coronavirus-illegal-mining/>.

UN (United Nations). 2007. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. United Nations: New York, NY. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>.

## AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer a várias pessoas por suas orientações, revisões críticas e apoio à pesquisa.

Celine Salcedo-La Viña, Jessica Webb, Elizabeth Moses, Rachel Biderman e Carolina Genin atuaram como revisores internos formais do WRI para o relatório.

Vários membros da Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG), incluindo Saúl Cuéllar da Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) na Bolívia, Carmen Josse da Fundación EcoCiencia no Equador e M. Teresa Tellechea do Instituto del Bien Común (IBC), forneceram informações valiosas e outros apoios para a pesquisa. Saúl Cuéllar da FAN, Júlia Jacomini do Instituto Socioambiental (ISA) no Brasil e María Oliveira-Miranda de Wataniba na Venezuela também dedicaram seu tempo para revisar um esboço inicial do manuscrito.

Agradecimentos especiais a André Lima, Advogado Socioambiental, por sua ajuda no Brasil, especialmente com o Projeto de Lei nº 191/2020.

Os revisores externos formais incluíram Kevin Currey, da Fundação Ford, Andrea Johnson, da Climate Land Use Alliance (CLUA), Caleb Stevens, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Malcolm Childress, da Global Land Alliance, Alain Frechette e Chloe Ginsburg, da Rights and Resources Initiative (RRI), e Victoria Márquez-Mees, Diretora do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Gostaríamos também de agradecer a vários especialistas externos que contribuíram com informações e conselhos por meio de entrevistas e discussões criteriosas que ajudaram a moldar este relatório.

- Angela M. Acevedo Huertas, Vice-Ministra de Interculturalidade do Ministério da Cultura do Peru
- Carlos A. Cante, ex-Vice-Ministro de Minas do Ministério de Minas e Energia da Colômbia
- Cameron Ellis, geógrafo sênior da Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Christine Halvorson, Diretora de Programa da Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Mario C. Huapaya Nava, consultor de governança de recursos naturais, Peru
- Joshua Lichtenstein, gerente de programa da Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Gabriel Maldonado, Diretor do Departamento de Desenvolvimento Sustentável em Mineração do Ministério de Minas e Energia, Brasil
- Eleodoro Mayorga Alba, ex-Ministra de Minas e Energia do Ministério de Minas e Energia, Peru
- Lan Mei, advogada do Forest Peoples Programme, Reino Unido
- Nohora Ordoñez Vargas, Assessora do Vice-Ministério de Minas no Ministério de Minas e Energia, Colômbia
- Ximena Quizanga Zambrano, ex-Secretária Nacional de Mineração Artesanal e de Pequena Escala, Equador
- Jorge D. Sierra Sanabria, Profissional Especializado da Assessoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia, Colômbia
- Brenda I. Silva Passuni, Advogada de Mineração, Peru
- Daniel Sumalavia Casuso, Advogado de Diversidade Ambiental e Cultural, Peru
- Ximena S. Warnaars, Oficial do Programa de Recursos Naturais e Mudanças Climáticas do Ford Foundation Center for Social Justice, Nova York, Estados Unidos
- Carlos Zambrano-Torrelío, vice-presidente associado de Conservação e Saúde, EcoHealth Alliance, Nova York, Estados Unidos
- Gustavo A. Zambrano Chávez, Diretor Geral da Direção-Geral dos Direitos dos Povos Indígenas do Ministério da Cultura, Peru

Os autores são gratos aos colegas do WRI Gregory Taff e Janet Ranganathan por seus conselhos e orientação na pesquisa. Gostaríamos de agradecer aos colegas do WRI por seu apoio na produção do relatório – assistência administrativa, edição, design gráfico e layout – Susannah Keys, Emilia Suarez, Emily Matthews, Maria Hart, William Wen, Shannon Collins, Romain Warnault, Ashish Kumar Sen e LSF Editorial.

Recebemos comunicações e apoio de divulgação dos colegas do WRI Marlina Chertock, Sophie Boehm, Sarah Parsons, Lauren (Cole) Zelin e Mansie Hough, bem como de Coimbra Sirica e Wanda Bautista da Burness Communications e de Stephanie Hanson Damassa, uma especialista em comunicações independente.

O WRI agradece à Climate and Land Use Alliance (CLUA) por seu generoso apoio financeiro.

Este relatório de pesquisa representa apenas as opiniões dos autores. Ele não necessariamente representa as opiniões do WRI, do IBC ou da RAISG. Nada neste relatório constitui aconselhamento jurídico, e não se deve tomar decisões que afetem direitos com base apenas nas informações contidas neste relatório.

Temos o prazer de agradecer nossos parceiros estratégicos institucionais, que fornecem a base do financiamento do WRI: Ministério das Relações Exteriores da Holanda, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca e Agência de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional da Suécia.

## SOBRE O WORLD RESOURCES INSTITUTE

O World Resources Institute é uma organização global de pesquisa que transforma grandes ideias em ações na interface de meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano.

### **Nosso Desafio**

Os recursos naturais estão na base das oportunidades econômicas e do bem-estar humano. Mas hoje, estamos esgotando os recursos da Terra em um ritmo não sustentável, colocando em risco as economias e a vida das pessoas. As pessoas dependem de água limpa, terras férteis, florestas saudáveis e um clima estável. Cidades habitáveis e energia limpa são essenciais para um planeta sustentável. Precisamos enfrentar esses desafios globais urgentes nesta década.

### **Nossa Visão**

Pre vemos um planeta equitativo e próspero, impulsionado pela gestão inteligente dos recursos naturais. Aspiramos criar um mundo onde as ações de governos, empresas e comunidades se unam para eliminar a pobreza e sustentar o ambiente natural para todas as pessoas.

## SOBRE A RAISG

Estabelecida em 2007, a RAISG é uma rede de oito organizações da sociedade civil de seis países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) com ampla experiência de trabalho com a Amazônia e seus povos indígenas. As organizações incluem: Fundação Amigos da Natureza (Fundación Amigos de la Naturaleza, FAN, Bolívia), Instituto para o Bem Comum (Instituto del Bien Común, IBC, Peru), Fundação Gaia Amazonas (Fundación Gaia Amazonas, FGA, Colômbia), Fundação Equatoriana de Estudos Ecológicos (Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, EcoCiencia, Equador), Provita (Provita, Venezuela), Wataniba (Wataniba, Venezuela), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon, Brasil), e Instituto Socioambiental (ISA, Brasil). A RAISG produz e divulga conhecimentos, dados estatísticos e informações geoespaciais sobre a Amazônia.

## FOTOS

Fotos da capa, CIFOR; p. ii, Anna & Michal; p. 7, Brian Smith/American Bird Conservancy; p. 10-11, Amazonía Puno, Madre de Dios; p. 15, Amazonía Puno, Madre de Dios.

## ABOUT WORLD RESOURCES INSTITUTE

World Resources Institute is a global research organization that turns big ideas into action at the nexus of environment, economic opportunity and human well-being.

### **Our Challenge**

Natural resources are at the foundation of economic opportunity and human well-being. But today, we are depleting Earth's resources at rates that are not sustainable, endangering economies and people's lives. People depend on clean water, fertile land, healthy forests, and a stable climate. Livable cities and clean energy are essential for a sustainable planet. We must address these urgent, global challenges this decade.

### **Our Vision**

We envision an equitable and prosperous planet driven by the wise management of natural resources. We aspire to create a world where the actions of government, business, and communities combine to eliminate poverty and sustain the natural environment for all people.

## ABOUT THE WRI ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES

The WRI Ross Center for Sustainable Cities helps create accessible, equitable, healthy, and resilient urban areas for people, businesses, and the environment to thrive. Together with partners, it enables more connected, compact, and coordinated cities. The Center expands the transport and urban development expertise of the EMBARQ network to catalyze innovative solutions in other sectors, including water, buildings, land use, and energy. It combines the research excellence of WRI with 15 years of on-the-ground impact through a network of more than 250 experts working from Brazil, China, Ethiopia, India, Mexico, and Turkey to make cities around the world better places to live. More information is available at [www.wrirosscities.org](http://www.wrirosscities.org).

## ABOUT CITIES ALLIANCE

Cities Alliance is the global partnership supporting cities to deliver sustainable development. It improves the lives of urban populations by delivering integrated, citywide, and innovative solutions to urban poverty in cities where it matters the most. Over the past 19 years, Cities Alliance has awarded more than 400 grants totaling more than \$110 million in more than 80 countries, addressing a range of themes, including urban poverty, local governance, and climate change. The Cities Alliance Secretariat is based in Brussels and hosted by the United Nations Office for Project Services.

The Resilient Cities Joint Work Programme aims to strengthen global partnerships and local resilience strategies to facilitate the flow of knowledge and resources to enhance city resilience tools, approaches, and capacity development interventions within long-term urban planning processes that also address informality and the working urban poor. It focuses on two areas: (a) global partnerships to facilitate the flow of knowledge and resources to enhance city resilience and (b) promotion of local resilience strategies through inclusive long-term urban planning processes.

## PHOTO CREDITS

Cover photo, p. ii, p. iv, p. 8, p. 40 Lubaina Rangwala, WRI India; pg. 2, Praveen Yadav, WRI India; p. 13, dany13/Flickr; p. 14, IUCCE; p. 24, Ronald Woan/Flickr; p. 46, Keith Tan/Flickr.



WORLD  
RESOURCES  
INSTITUTE

10 G STREET NE  
SUITE 800  
WASHINGTON, DC 20002, USA  
+1 (202) 729-7600  
[WWW.WRI.ORG](http://WWW.WRI.ORG)