

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

GIOVANNA DUTRA SILVA VALENTIM
NºUSP 9840035

Ouro: *commodity*, ativo financeiro e a (não) governança transnacional

Artigo para apresentação na mesa
“Políticas de Meio Ambiente: disputas
domésticas e internacionais”, do XI
Seminário Discente do Departamento de
Ciência Política da Universidade de São
Paulo.

São Paulo

2021

I. Introdução

A passagem do Consenso de Washington para o Consenso das *Commodities*¹ marcou o avanço do neoextrativismo como política de Estado na América Latina na virada do século XXI. Maristella Svampa (2019) retrata este momento como uma mudança de paradigmas político-econômicos que vão de uma orientação à realização de ajustes estruturais e à financeirização para a exportação em larga escala de bens primários e a expansão do consumo.

Os ganhos do aumento do preço das *commodities* no mercado internacional às economias latinoamericanas foram utilizados por seus governos, tanto os neoliberais quanto os autodefinidos progressistas, como justificativa totalizante para a permanência e manutenção desse modelo predatório e produtivista de desenvolvimento. Os conflitos socioambientais, a violência, as desigualdades - entre tantas outras externalizações negativas do crescimento por meio do neoextrativismo - foram ou negados ou incorporados como mal necessário para o progresso e para a continuidade das políticas redistributivas em curso neste período, fruto do lucro advindo da reprimarização da economia no contexto de alta de preços no mercado global.

Em oposição ao que se via nas décadas de 1980 e 1990, os governo progressistas, como os do Partido dos Trabalhadores no Brasil, tiveram papel ativo no período do Consenso das *Commodities*. Apesar de terem recuperado funções institucionais e regulatórias que não foram desempenhadas nas décadas anteriores, a maior inserção, a partir dos anos 2000, dos países latinoamericanos nas redes de produção global de minérios, cuja institucionalidade se dá pela governança transnacional, relegou aos Estados um papel ainda secundário enquanto agente regulador. Isto porque a regulação econômica passou a ser composta por diferentes atores tanto da sociedade civil, como movimentos sociais e organizações não-governamentais, quanto do capital internacional

¹ “Consenso das *Commodities*” é um conceito academicamente cunhado por Maristella Svampa que “sublinha a entrada em uma nova ordem, ao mesmo tempo econômica e político-ideológica, sustentada pelo *boom* dos preços internacionais das matérias-primas e dos bens de consumo cada vez mais demandados pelos países centrais e pelas potências emergentes, o que gera inquestionáveis vantagens comparativas visíveis no crescimento econômico e no aumento das reservas monetárias, ao mesmo tempo em que produz novas assimetrias e profundas desigualdades nas sociedades latino-americanas” (2013, p. 31). Para ver mais sobre o conceito: SVAMPA, Maristella. “‘Consenso de los *Commodities*’ y lenguajes de valoración em *América Latina*”. Nueva Sociedad, nº 244, marzo- abril de 2013. ; SVAMPA, Maristella. “*Commodities Consensus: Neextractivism and Enclosure os the Commons in Latin America*”. The South Atlantic Quarterly, January 2015.

– uma das permanências do Consenso de Washington.

Svampa resume este processo:

“Desse modo, ainda que tenha sido pouco ortodoxo e tenha se afastado do neoliberalismo quanto ao papel orientador do Estado, como observa o economista argentino Mariano Feliz (2012, pp. 24-7), o projeto progressista esteve longe de questionar a hegemonia do capital transnacional na economia periférica. Essa realidade impôs limites claros à ação do Estado Nacional, além de um limiar inexorável à própria demanda de democratização das decisões coletivas, provenientes das comunidades e populações afetadas pelos grandes projetos extrativistas.” (2019, pp. 38-39)

Esta visão hegemônica de desenvolvimento e progresso, que desconsidera os impactos sociais e ambientais do neoextrativismo e incentiva a expansão da fronteira do capital sobre regiões antes inexploradas, como Unidades de Conservação e Terras Indígenas, confirmou o lugar da América Latina na divisão internacional do trabalho como um território fornecedor de produtos primários e com alta capacidade de adaptação aos ciclos de acumulação.

O Brasil foi uma das economias mais favorecidas pela valorização das *commodities* rurais e metálicas: entre 2001 e 2011 a parcela desses produtos na exportação subiu de 12% para 30% (SOUZA BRASIL, 2017; BLACK, 2015; FERREIRA, 2018). Em 2008, o país era o segundo maior produtor de minério de ferro, atrás apenas da China, e figurava como sexta maior economia mundial. Em 2014, quando o *boom* das *commodities* já estava em declínio, os produtos primários correspondiam a 65% das exportações brasileiras².

Neste período, a China se consolidou como o principal parceiro comercial do Brasil. Dado o contexto de pesada industrialização e crescimento econômico chinês, a maior parte dos produtos exportados pelo Brasil eram – e continuam sendo – de origem primária. Em 2019, 59% das exportações para a China eram de minérios, em comparação com os 25% do ano 2000³. Entre 2008 e 2014, a taxa de minérios no total de exportações brasileiras para este país ficou acima dos 70% (FERREIRA, 2018).

A partir de 2014 houve uma desaceleração da demanda internacional por *commodities*, implicando em uma diminuição dos preços destes produtos no mercado

² Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/03/31/As-commodities-e-seu-impacto-na-economia-do-Brasil> Acessado em: 30 de julho de 2021.

³ Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacao-de-minerio-de-ferro/> Acessado em: 30 de julho de 2021.

internacional. O Brasil não deixou, no entanto, de ser um grande exportador de *commodities* metálicas e agrárias, como o minério de ferro e a soja, respectivamente. Estes dois produtos, em realidade, ainda figuram dentre as principais exportações do país.

Em 2020, o minério de ferro foi o terceiro produto mais exportado pelo Brasil, correspondendo a 74,7% da exportação do setor mineral⁴; um aumento se comparado ao ano anterior, em que o minério correspondeu a 69,2% dos minerais exportados⁵.

Não foram apenas as exportações de minério de ferro que cresceram entre 2019 e 2020: o ouro passou de 10,7% das exportações minerais brasileiras para 13%⁶. *Commodity* complexa, o ouro tem valor de uso e valor de troca, sendo ao mesmo tempo dinheiro e mercadoria (WANDERLEY, 2015a). É matéria prima da indústria de joalheria e de alta tecnologia e também ativo financeiro acumulado por bancos centrais e investidores.

Wanderley (2015a) indica que ouro globalmente comercializado provém majoritariamente de três fontes: (i) produção mineral; (ii) setor comercial; e (iii) reciclagem. Apesar de a mineração ser responsável pela maior parte do ouro ofertado no mercado internacional, as demais fontes garantem ao metal uma dinâmica própria, já que a qualquer momento o ouro pode ser reciclado e reinserido no mercado. Esse processo é bastante comum em cenários de crise financeira - a demanda por ouro pela indústria joalheira diminui e pessoas físicas vendem o ouro proveniente de jóias ou utensílios pessoais, de forma que este ouro reciclado cobre parte dos prejuízos sofridos por mineradoras afetadas pela crise.

Dada a multiplicidade de fontes para sua inserção no mercado internacional e por estar menos exposto à desvalorização das principais moedas, o ouro figura como um ativo financeiro mais seguro, atraindo investidores em momentos de crise financeira (WANDERLEY, 2015b).

O Brasil vive um cenário ilustrativo do argumento acima: a guerra comercial contra a China iniciada por Donald Trump ainda em 2019 e, em seguida, a pandemia de

⁴ Disponível em: [Informe Mineral_02SEM2020 \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/informe-mineral-02sem2020) Acessado em: 26 de julho de 2021.

⁵ Disponível em: [informe-mineral-2019-2o-semester \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/informe-mineral-2019-2o-semester) Acessado em: 26 de julho de 2021.

⁶ Disponível em: [Informe Mineral_02SEM2020 \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/informe-mineral-02sem2020) Acessado em: 26 de julho de 2021.

Covid-19 fizeram a mineração e o preço do ouro dispararem. Segundo o Instituto Igarapé, nos sete primeiros meses de 2020 o Brasil havia exportado 55 toneladas de ouro, 31% a mais do que no mesmo período de 2018⁷, ano em que foram exportadas 95 toneladas de ouro. Ao fim de 2020, a contribuição do ouro para o faturamento do setor mineral brasileiro foi de R\$ 23 bilhões, representando um aumento de 76% em comparação aos R\$ 13 bilhões de 2019⁸.

Este rápido crescimento da importância do ouro na economia nacional e da sua procura no mercado internacional tem, contudo, um preço alto para a sociedade brasileira, em especial para os povos indígenas e ribeirinhos. Isto porque além da mineração em larga escala, realizada por mineradoras transnacionais como a Kinross e a AngloGold Ashanti, a extração do ouro brasileiro é marcada pela mineração artesanal em pequena escala: o garimpo. E esse crescimento a nível internacional da demanda por ouro tem contribuído para uma nova corrida do ouro na Amazônia brasileira, que se dá tanto pela investida política e financeira de transnacionais, que pressionam o Estado pela concessão de títulos minerários de lavras, quanto pelo avanço do garimpo ilegal sobre territórios legalmente protegidos, como as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação.

As violações de direitos humanos e socioambientais que acompanham o garimpo são inúmeras e muito conhecidas: conflitos agrários, trabalho análogo à escravidão, assassinatos de lideranças indígenas e sociais contrárias aos empreendimentos mineiros, prostituição e exploração sexual infantil, contaminação de corpos-territórios por mercúrio, entre outras.

Pode-se dizer que o garimpo não opera na lógica do capital internacional (WANDERLEY, 2015b), mas o caso brasileiro ilustra a interferência direta que os mercados transnacionais têm sobre o aumento ou a diminuição da atividade garimpeira⁹¹⁰. Mesmo que não se possa mapear o destino final da totalidade do ouro extraído

⁷ Disponível em: [AE-53_O-ouro-ilegal.pdf \(igarape.org.br\)](#) Acessado em: 26 de julho de 2021.

⁸ Disponível em: <https://www.abmbrasil.com.br/por/noticia/faturamento-do-setor-da-mineracao-cresce-36-em-2020> Acessado em: 26 de julho de 2021.

⁹ Disponível em: [Gold priced at \\$1,700 per ounce brings new gold rush to Brazilian Amazon \(mongabay.com\)](#) Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹⁰ Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/%C3%81reas-protegidas-ou-%C3%A1reas-amea%C3%A7adas-A-incessante-busca-pelo-ouro-em-Terras-Ind%C3%ADgenas-e-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-na-Amaz%C3%B4nia.pdf> Acessado em: 26 de julho de 2021.

ilegalmente e atestar que ele segue para exportação, é possível estabelecer uma correlação entre aumento da demanda de ouro no mercado internacional e aumento da atividade garimpeira nacional.

Assim, também é possível estabelecer uma correlação entre a procura internacional por ouro e as violações de direitos humanos decorrentes do garimpo e da mineração aurífera realizada por transnacionais.

O objetivo deste artigo é refletir sobre a (não) governança do ouro do Brasil, explorando os impasses que permeiam seu desenvolvimento. Para isso, o artigo será dividido em duas seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira se ocupará do posicionamento do Brasil na cadeia produtiva internacional de ouro. A segunda seção contextualizará o estado atual do garimpo ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação e, em seguida, analisará a possibilidade da construção de uma governança transnacional em torno do ouro, à luz do processo que resultou na certificação do *Kimberley Process*.

II. Cadeia global de produção do ouro: quem é o Brasil?

O Brasil ocupa a posição de fornecedor na cadeia global de suprimento de *commodities*. Isto se verifica tanto nas *commodities* agrícolas quanto nas minerais, como minério de ferro e ouro.

Branch (2011) define cadeias de suprimento como a sequência de eventos no fluxo de um determinado bem, responsável por adicionar valor a seu valor final. Estas cadeias podem ser locais ou transnacionais, a depender do produto, o que gera um desafio em relação ao monitoramento do *compliance* ambiental e de direitos humanos em todas as etapas produtivas e de agregação de valor.

As cadeias de suprimento minerais têm esse desafio potencializado, já que a mineração está, como vimos, diretamente ligada a possíveis violações de direitos fundamentais. A literatura vem discutindo a temática da sustentabilidade nestas cadeias específicas, sem, no entanto, chegar a um consenso quanto à adoção de padrões satisfatórios (VAN DEN BRINK; KLEIJN; TUKKER; HUISMAN, 2019; SAUER; SEURING, 2017; LEE; BAZILIAN; SOVACOOOL; GREENE, 2021).

Van den Brink et al. chamam atenção para a tendência de *responsible sourcing*, ou seja, da gestão da sustentabilidade social, ambiental e econômica na cadeia de suprimentos, a partir de informações relativa à produção, como localidade, processamento, etc. Por estar bastante associado à garantia de responsabilidades socioambientais nos elos iniciais da cadeia de suprimento, este conceito se faz útil para a análise aqui desenvolvida, uma vez que o foco deste artigo é justamente a etapa inicial da cadeia produtiva do ouro, qual seja, a mineração.

A extração intensiva de ouro não é uma novidade. Apesar de ainda haver diversas reservas de ouro pelo mundo, as de fácil alcance foram praticamente esgotadas. Isto implica na necessidade de investimento em pesquisa mineral e em tecnologias que viabilizem a perfuração do solo para o acesso aos depósitos remanescentes. Este processo é demorado e caro, o que faz com que a oferta de ouro tenha dificuldade de acompanhar a demanda do mercado internacional: nos últimos 20 anos o valor da onça foi de 400 para quase 1900 dólares, tendo os últimos três anos acelerado essa valorização.

O Brasil é o décimo maior produtor mundial de ouro, atrás de países como a Austrália e os Estados Unidos - maiores consumidores de ouro do mundo - e a China e o Canadá – maiores consumidores do ouro brasileiro¹¹. Como já mencionado na seção introdutória, a mineração de ouro brasileira se divide entre garimpo (mineração artesanal) e mineração industrial em larga escala. Apesar de ambas as modalidades precisarem cumprir com parâmetros ambientais impostos pelo Estado, com a queda da fiscalização ambiental desde 2019, esses parâmetros têm se afrouxado¹².

Para além da diminuição da fiscalização governamental, a demanda por ouro incentivou o aumento do garimpo ilegal - atividade que nunca deixou de ser uma realidade em áreas distantes do controle estatal, como o interior da Amazônia, mas que vem se intensificando desde o início da pandemia, período que corresponde à alta do preço do ouro. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe), por exemplo, 72% do

¹¹ Disponível em: [Top 10 Gold Producing Countries - U.S. Global Investors \(usfunds.com\)](https://www.usfunds.com/top-10-gold-producing-countries) Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹² Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/corte-de-verba-reforca-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental-no-brasil-dw/> Acessado em: 26 de julho de 2021.

garimpo na Amazônia, entre janeiro e abril de 2020, foi realizado em terras indígenas e Unidades de Conservação, o que é ilegal¹³.

O garimpo ilegal, por estar à margem da institucionalidade, não passa por nenhum processo de licenciamento ou inspeção de atividades, o que permite que seja desenvolvido à revelia de qualquer padrão de proteção socioambiental. Siqueira-Gay e Sánchez (2021) indicam que sua prática está diretamente ligada ao desflorestamento: entre 2017 e 2020 as taxas de desmatamento por garimpo ilegal cresceram em mais de 90%.

Além disso, o uso de mercúrio para a extração do ouro contamina rios e nascentes, afetando as populações indígenas e ribeirinhas que residem em áreas de mineração, bem como toda a fauna e flora dessas regiões. A Fiocruz identificou que 57,8% dos Mundurucus, cujo território sofre com a invasão de garimpeiros ilegais, estão contaminados por mercúrio, assim como os peixes consumidos por suas comunidades¹⁴. Os modos de vida tradicionais são, portanto, impactados pela chegada do garimpo: para além da violência, a poluição de rios, o desmatamento e a ocupação de territórios alteram todas as relações culturais que os povos da floresta têm com a natureza. Este processo leva à desnutrição, ao alcoolismo, à prostituição e a outros males causados pela bruta imposição de uma lógica ocidental direcionada ao capital sobre modos de vida tradicionais¹⁵.

Não sendo o ouro do garimpo ilegal diretamente contabilizado nos registros oficiais do Estado, depois de sua extração ele segue, majoritariamente, duas direções: (i) é fraudulentamente registrado como se fosse proveniente de um garimpo regular, com permissão de lavra garimpeira, e inserido no mercado ou (ii) é escoado para fora do país sem nenhum registro, de forma que seu valor não é sequer contabilizado nas taxas de exportação mineral ou para recolhimento de tributos.

Nesta etapa, o ouro é diferenciado enquanto ativo financeiro e *commodity*, apesar de ambos permanecerem diretamente ligados à garimpagem.

¹³Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/em-meio-a-covid-72-do-garimpo-na-amazonia-foi-em-areas-protetidas/> Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹⁴ Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-contaminacao-por-mercurio-entre-o-povo-indigena-munduruku> Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹⁵ Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?79268/Os-impactos-do-garimpo-ilegal-no-territorio-Munduruku> Acessado em: 26 de julho de 2021.

No primeiro caso, a primeira compra do ouro deve ser realizada pelo Banco Central ou por instituições financeiras como as Distribuidoras de Títulos e Valores Imobiliários (DVTMs), como previsto na Lei 7.766 de 1989, para garantir que o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), de 1,5%, seja arrecadado. Para operacionalizar esse procedimento, diversas DVTMs têm operações em terras de garimpo e só são autorizadas a comprar o metal advindo de lavras garimpeiras com autorização regular. Não há, no entanto, mecanismos que atestem a origem (i)legal do ouro vendido para essas instituições, principalmente porque existe uma presunção legal da legalidade do ouro apresentado, de forma que o atestado de legalidade proferido pelo vendedor no momento da transação é suficiente para que o ouro seja “lavado” e inserido no mercado formal.

O ouro enquanto *commodity* tem outras especificidades. O imposto que incide sobre essa modalidade não é o IOF, mas o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com uma alíquota de 30%. O alto custo do processamento do metal como uma *commodity* figura entre os motivos para o aquecimento do mercado ilegal. Também neste caso ele pode ser facilmente inserido no mercado legal porque as notas fiscais emitidas são manuais, o que permite a livre inserção de informações por quem as preenche, bem como a alteração de seu conteúdo. O Estado brasileiro não conta com um sistema digitalizado que facilite o cruzamento de informações das notas fiscais com as das permissões de lavras garimpeiras ou licenças ambientais, por exemplo, facilitando a fraude destes documentos que poderiam garantir a rastreabilidade deste metal.

Em 2020, o Brasil exportou 111 toneladas de ouro, correspondentes a 4,9 bilhões de dólares. O Instituto Escolhas¹⁶, baseado nos dados da Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, identificou que 19 toneladas, ou seja, 17% do ouro exportado ou não tinha registro ou era proveniente de garimpos sem autorização de lavra garimpeira. Os órgãos oficiais apontam para uma exportação de apenas 91,9 toneladas - o que ilustra a dificuldade da rastreabilidade deste mineral. É, portanto, um fato que parcela significativa do ouro exportado tem origem ilegal e não é regularizada pelo Estado brasileiro.

¹⁶ Disponível em: <https://bahia.ba/brasil/exportacao-de-ouro-ilegal-do-pais-chega-a-19-toneladas-por-ano-diz-coluna/> Acessado em: 26 de julho de 2021.

III. A (não) governança transnacional da mineração aurífera

A posição do Brasil entre os maiores exportadores de ouro do mundo vem crescendo dada a procura pelo metal e capacidade que o país tem de ofertá-lo. Esta oferta, no entanto, traz inúmeros prejuízos para as populações que convivem com a mineração, seja ela legal ou ilegal. Existem mecanismos internacionais capazes de contribuir para a maior sustentabilidade na cadeia produtiva do ouro, como Guia da OCDE sobre o Dever de Diligência para Cadeias de Aproveitamento Responsáveis em Minerais¹⁷, a cadeia de custódia exigida pelo *Responsible Jewellery Council*¹⁸, o Padrão do Ouro Livre de Conflitos¹⁹ e o padrão para ouro de mineração artesanal ou de pequena escala da certificação *Fairmined*²⁰.

Estes padrões e certificações buscam garantir que o ouro comercializado tenha origem lícita, monitorando a extração e o *compliance* dos fornecedores no que tange às exigências de respeito aos direitos humanos e socioambientais e às regulações nacionais. Contudo, a existência desses padrões não soluciona a questão social causada pelo garimpo: o contexto brasileiro é especialmente delicado, uma vez que o próprio governo federal, responsável por realizar a fiscalização da mineração através de seus órgãos ambientais, tem se posicionado constantemente a favor do garimpo em detrimento da proteção ambiental.

O Brasil, enquanto fornecedor de *commodities* nas cadeias globais de suprimento, naturalmente se engaja em maximizar a produção de matérias primas em momentos de alta de preços. Sob o governo de Jair Bolsonaro, porém, este engajamento se dá, mais do que através de políticas públicas que garantam sustentabilidade socioambiental, por meio do incentivo a práticas até mesmo ilegais, dentre elas o garimpo e o desmatamento em áreas de conservação²¹.

¹⁷ Disponível em: [Highlights-Assessment-Alignment-of-industry-programmes-with-the-OECD-Minerals-Guidance](#) Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹⁸ Disponível em: [S002_2012_RJC_CoC_Standard_PM.pdf \(responsiblejewellery.com\)](#) Acessado em: 26 de julho de 2021.

¹⁹ Disponível em: [World Gold Council: Padrão do Ouro Livre de Conflitos](#) Acessado em: 26 de julho de 2021.

²⁰ Disponível em: <https://fairmined.org/the-fairmined-standard/> Acessado em: 26 de julho de 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/nao-e-justo-querer-criminalizar-o-garimpeiro-no-brasil-defende-bolsonaro,4d0610fbcd42caa042d239ccb4a942anxlbufg4.html> Acessado em: 30 de julho de 2021

Em 2020, o Presidente da República apresentou o PL 191, que tem por objetivo regulamentar a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas. Caso o PL, que tramita em regime de urgência, seja aprovado, a exploração econômica dessas regiões poderia ser feita após aprovação prévia do Congresso Nacional e oitiva dos povos originários afetados. A oitiva prevista, porém, não garante a consulta prévia, livre e informada, contrariando a determinação da Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário. Apesar de o projeto de lei detalhar as contrapartidas financeiras em favor da comunidade que aceite ter seu território explorado, ele pouco diz sobre o direito à autodeterminação e à preservação de culturas e modos de vida tradicionais - menos ainda sobre os impactos negativos destas atividades.

A prática de garimpo ilegal é amplamente difundida, mas igualmente presente é a prática da mineração ilegal de baixa escala. Isto porque muitos dos garimpos operam maquinários que os diferenciam do simples garimpo artesanal, como as dragas, cujo preço pode variar de cem mil a mais de um milhão de reais. Ou seja, o empreendimento garimpeiro não está unicamente associado à tentativa individual de obtenção de ouro para a revenda local: ele demanda, cada vez mais, altos investimentos iniciais e tem um enorme potencial de impacto ambiental negativo.

O emprego desses maquinários combinado ao uso intensivo de mercúrio para revirar a terra em busca do minério transforma os rios em poços de lama, inviabilizando a reprodução de vida animal, vegetal e humana nos territórios explorados.

Como já mencionado, as principais reservas de ouro remanescentes não estão em locais de fácil acesso. É preciso buscá-las a profundidades consideráveis, o que demanda tecnologias caras e complexas, e em territórios até então pouco explorados. Se as grandes mineradoras enfrentam processos burocráticos para instalar seus equipamentos industriais para mineração em larga escala, o garimpo e a mineração de baixa escala conseguem funcionar à revelia do Poder Público, muitas vezes estando ele mesmo envolvido com essas atividades²². Também já foram aqui apresentadas algumas formas utilizadas para inserção do ouro ilegal no mercado formal, todas relativamente simples e que garantem o fluxo do ouro que sai de zonas protegidas pela legislação brasileira.

²² Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/07/quem-esta-por-tras-do-lobby-pelo-garimpo-ilegal-de-ouro-nas-terras-dos-munduruku/> Acessado em: 30 de julho de 2021

Desta forma, em um cenário de alta dos preços no mercado internacional, ocupando o Brasil uma posição de destaque como décimo maior produtor global de ouro, o garimpo e a mineração de baixa escala ilegais se apresentam como alternativas para o rápido acesso às reservas de ouro de fácil extração, que se localizam, majoritariamente, em terras indígenas e Unidades de Conservação. Como quase a totalidade do ouro extraído no Brasil é exportada, é possível concluir que este ouro ilegalmente minerado segue o mesmo destino²³.

O cenário acima retratado tem consideráveis semelhanças com aquele que foi superado por meio da certificação do *Kimberley Process* – tratado comercial transnacional desenvolvido para coibir o comércio de diamantes advindo de zonas de conflito. Sendo a primeira certificação a encarar o tráfico de *commodities* naturais, a história de sua consolidação e os elementos que permitiram seu sucesso podem indicar uma interessante alternativa frente ao contexto turbulento da mineração aurífera ilegal no Brasil.

O *Kimberley Process* é resultado de uma campanha internacional realizada por organizações não-governamentais contra os “*conflict diamonds*”, ou seja, diamantes brutos comercializados a fim de financiar guerras civis – no caso, no continente africano. A campanha sucedeu um pouco eficiente embargo imposto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas contra a exportação de diamantes não certificados pelos governos de Angola e Serra Leoa. A pressão internacional contra a indústria do diamante e governos destes e de outros países africanos levou à articulação de encontros para debater o tema na cidade de Kimberley, na África do Sul, culminando na primeira versão do *Kimberley Process Certification Scheme* em 2003.

O modelo de governança adotado nessa certificação é de especial interesse para o presente trabalho, já que é intergovernamental, mas, principalmente, conta com a autorregulação da indústria de diamantes e com a participação de organizações não-governamentais - ou seja, é uma governança transnacional.

Roger e Dauvergne (2016, p. 416) conceituam governança transnacional como “processos em que atores não estatais adotam regras que buscam modificar o comportamento em relação a um objetivo público e compartilhado em, ao menos, dois

²³ Disponível em: [AE-53_O-ouro-ilegal.pdf \(igarape.org.br\)](#) Acessado em: 26 de julho de 2021

Estados”. As regras transnacionais se diferem das intergovernamentais, pois buscam direcionar a ação e a escolha de atores não governamentais, atuando “*beyond the State*” (p. 419).

No caso dos diamantes de sangue africanos, foram desenvolvidos padrões politicamente vinculativos e comuns aos governos participantes, que os receberam em suas legislações nacionais. Estes padrões determinaram como os Estados deveriam lidar com o comércio de diamantes, bem como as medidas de cooperação, transparência e monitoramento a serem adotadas. A indústria de diamantes, representada pelo *World Diamond Council*, estabeleceu o *System of Warranties (SoW)*, que aprimorou o *Kimberley Process* ao suprir a lacuna da legislação intergovernamental, que tratava exclusivamente de diamantes brutos (KATZ; 2011).

Os mecanismos de monitoramento, *enforcement* e sanção do *Kimberley Process* são bastante desenvolvidos, o que o diferencia de outros regimes de adesão voluntária e contribui para o sucesso de seus impactos socioeconômicos. Katz (2011; p. 304) chama atenção para o fato de o monitoramento dentro do *Kimberley Process* se dar por meio de um mecanismo de revisão por pares, complementada pela presença de ONGs e do setor privado. Segundo a autora, mesmo que a revisão não seja obrigatória, os participantes exercem uma pressão considerável sobre os demais, de forma que os governos não podem evitar a prática sem que incorram em altos custos. A adesão à certificação exige a adoção de medidas de transparências, como a apresentação de estatísticas de extração e comércio da pedra, como forma de evitar a fraude e a “lavagem” de diamantes tanto pelos governos como pelas indústrias.

Além disso, os participantes do *Kimberley Process* só podem comercializar diamantes brutos com países e indústrias também certificadas. Esta medida serviu como incentivo para a adesão e permanência dos países no regime, resultando na certificação de 99,8% do mercado mundial de diamantes brutos (KATZ; 2011).

O *Kimberley Process* não foi o responsável pelo fim das guerras civis, mas contribuiu para desfinanciar os grupos armados.

O garimpo ilegal em território brasileiro pode ser analisado à luz dessa experiência por, como já mencionamos, ter algumas semelhanças com o caso dos diamantes de sangue: os impactos socioambientais negativos, a ilegalidade e, até

mesmo, o financiamento de grupos armados – no contexto brasileiro, o Primeiro Comando da Capital está associada ao garimpo na Terra Indígena Yanomami.

A construção de uma governança transnacional envolvendo o mercado internacional consumidor de ouro, organizações não-governamentais e a produção conjunta de normas capazes de vincular o comércio do mineral a uma postura privada e estatal responsável socioambientalmente se desenha como uma das alternativas para abordar a questão. O desenvolvimento de mecanismos de incentivo para a entrada e permanência de indústrias envolvidas em todas as etapas de extração e manufatura do mineral - e até mesmo outros Estados - nesse regime é também essencial, mas encontra como empecilho em solo brasileiro, dentre outros, a conturbada política ambiental (inter)nacional do governo Bolsonaro e o enfraquecimento das instâncias de controle da legalidade da origem do ouro extraído em território nacional.

Como mencionado, já existem certificações e padrões internacionais que podem ser incorporados com maior robustez ao contexto brasileiro e também servir como ponto de partida para o desenvolvimento de um regime que equalize os interesses sociais e econômicos transnacionalmente envolvidos.

O avanço da mineração sem nenhum compromisso com parâmetros de preservação ambiental e de respeito a direitos humanos sobre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, estimulada pelo aquecimento do mercado internacional do ouro, é responsável pelo agravamento de uma crise socioecológica de âmbito civilizatório. Esta crise é obviamente complexa e, portanto, não pode ser solucionada por meio de uma única via de ação. Uma sólida governança transnacional, com a presença de atores bem articulados e uma consolidada política de incentivos e contrapartidas, é apenas uma das muitas possibilidades existentes – e necessárias – para se vislumbrar uma alternativa à intensificação da exploração predatória de domínios antes preservados.

IV. Considerações Finais

Este artigo foi desenvolvido com o objetivo de compreender o lugar ocupado pelo Brasil na cadeia global de produção de ouro e a possibilidade de articulação de uma governança transnacional em torno da extração e comercialização do mineral. Não se pretende com ele encerrar o debate sobre os impactos da mineração e garimpagem de

ouro no Brasil sobre o meio ambiente e possíveis soluções para esse conflito, mas sim refletir sobre diversos aspectos que motivam estes impactos, dentre eles a alta do preço do ouro no mercado internacional.

Para elaborar a reflexão proposta, o artigo foi dividido em duas principais seções. A primeira se ocupou de situar o Brasil na cadeia global de suprimento, identificando os modelos de extração de ouro, as diferenças entre ouro *commodity* e ativo financeiro e a posição ocupada pelo país entre os maiores produtores de ouro no mundo. Ainda, apresentou alguns padrões internacionais adotados pela indústria joalheira e por associações, que têm como objetivo garantir a sustentabilidade socioambiental na cadeia produtiva do ouro. Como visto, esses padrões não são suficientes para garantir a lisura da extração de ouro, principalmente em um contexto como o brasileiro, em que os responsáveis por coibir práticas ilegais nesta cadeia têm se mostrado favoráveis a elas, chegando, inclusive, a incentivá-las.

A segunda seção se propôs a introduzir um necessário debate sobre a construção de uma governança transnacional do ouro, tendo como modelo o *Kimberley Process*, que surgiu a partir de uma campanha internacional realizada por organizações não-governamentais e foi capaz de desfinanciar grupos envolvidos em guerras civis no continente africano. O Brasil conta com iniciativas parecidas, como o conjunto de reportagens elaboradas pelas agências de notícias Amazônia Real Repórter Brasil sob o nome “Ouro do Sangue Yanomami”, que denuncia a violação de direitos humanos e socioambientais na Terra Indígenas Yanomami e ainda denuncia publicamente o consumo de ouro ilegalmente extraído da região por grandes redes de joalheria pelo Brasil. No entanto, ainda não se vislumbra uma mobilização internacional chamando à responsabilidade os países que mais consomem ouro brasileiro, como China e Canadá.

Sem a presença ativa do governo, o desenvolvimento de uma governança sólida sobre a cadeia produtiva do ouro é prejudicado. A falta de transparência sobre a origem e o caminho percorrido pelo ouro brasileiro até sua chegada aos investidores ou consumidores expõe tanto o mercado nacional quanto o internacional a produtos e ativos que podem estar financiando a destruição de ecossistemas e modos de vida. Frente ao fato de que 17% do ouro brasileiro exportado não tem registro ou advêm de garimpos ilegais, a governança transnacional se apresenta como uma alternativa de mobilização para suprir

a lacuna criada por atores estatais que, por diversos motivos, não se engajam no combate à exploração ilegal da vida e do minério brasileiro.

V. Bibliografia

BLACK, Clarissa. **O boom de preços de commodities e a economia brasileira nos anos 2000**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

BRANCH, Alan E. **Global supply chain management and international logistics**. 1^a ed. Routledge,

FERREIRA, Talita Quaresma. **O boom das commodities dos anos 2000: uma análise do impacto da alta das commodities nas taxas de investimento direto externo no Brasil**. Monografia de bacharelado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

GALAZ, Victor. **Anthropocene and planetary boundaries**. In: Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics, editado por Philipp H. Pattberg e Faribor Zelli. Edward Elgar Publishing, 2015.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John. **The governance of global value chains**. Review of International Political Economy, n° 12, pp. 78–104, feb. 2005.

GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Miguel. **Commodity Chains and Global Capitalism**. Westport: Praeger, 1994.

GEREFFI, Gary; KORZENIEWICZ, Miguel; KORZENIEWICZ, Roberto P. **Introduction: Global Commodity Chains**. In: Commodity chains and global capitalism, editado por Gary Gereffi, Miguel Korzeniewicz, Praeger, 1994.

KANTZ, Carola. **Kimberley Process**. In: Handbook of Transnational Governance. Eds. Thomas Hale e David Held. Polity Press, 2011.

LEEL, Jordy; BAZILIAN, Morgan; SOVACOO, B.; GREENE, S. **Responsible or reckless? A critical review of the environmental and climate assessments of mineral supply chains**. Environ. Res. Lett. n° 15, 2020.

LÉNA, Philippe; ISSBERNER, Liz-Rejane. **Anthropocene in Brazil: An inquiry into development obsession and policy limits.** In: Brazil in the anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies, editado por Liz-Rejane Issberner e Philippe Léna. New York, NY : Routledge, 2016.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. **Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?** 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

PÁDUA, José Augusto. **Brazil in the history of the Anthropocene.** In: Brazil in the anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies, editado por Liz-Rejane Issberner and Philippe Léna. New York, NY : Routledge, 2016.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. **Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental.** Ciência & Saúde Coletiva, nº 14, pp. 1983-1994, 2009.

ROGER, Charles; DAUVERGNE, Peter. **The Rise of Transnational Governance as a Field of Study.** International Studies Review, 2016, nº 18, pp. 415-437.

SIQUEIRA-GAY, Juliana; SÁNCHEZ, Luis E. **The outbreak of illegal gold mining in the Brazilian Amazon boosts deforestation.** Regional Environmental Change volume 21, Article number: 28, 2021.

SOUZA BRASIL, Artur Flávio de. **A mineração no Brasil: um enfoque ao minério de ferro ao longo da primeira década de 2000.** Monografia de bacharelado – Universidade Federal de ouro Preto, 2017.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais e ovas dependências.** São Paulo, SP: Elefante, 2019.

SVAMPA, Maristella. **“Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración em America Latina.** Nueva Sociedad, nº 244, marzo- abril de 2013.

VAN DEN BRINKA, Susan; KLEIJNA, René; TUKKERA, Arnold; HUISMANB, Jaco. **Approaches to responsible sourcing in mineral supply chains.** Resources, Conservation & Recycling nº 145 pp. 389–398, 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel; HOPKINS, Terence K. **Commodity chains in the World-Economy prior to 1800**. Review (Fernand Braudel Center), v. 10, nº. 1, pp. 157-170, 1986.

WANDERLEY, Luiz Jardim. **Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia**. Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais, v.8, nº.2, p.113-137, 2019.

_____. **Ouro como moeda, ouro como commodity**. Revista de Economia Política e História Econômica, nº 34, agosto de 2015a.

_____. **Geografia do Ouro na Amazônia brasileira: uma análise a partir da porção meridional**, Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015b.

ZHANG, Liping; SCHIMANSK, Silvana. **Cadeias Globais de Valor e os Países em Desenvolvimento**. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI nº 18, Set./Dez., 2014.