

A interferência indireta do Conselho de Segurança das Nações Unidas na soberania brasileira: o processo do Certificado de *Kimberley*

The indirect interference of the Security Council of the United Nations in Brazilian sovereignty: the Kimberley Process Certificate

FRANCISCO JOSÉ DA SILVA PORTO FILHO

Resumo: Este artigo¹ tem como proposta abordar, resumidamente, a adesão do Brasil ao “Sistema de Certificado do Processo de *Kimberley* – SCPK – sob a órbita do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Objetiva-se provocar uma reflexão sobre a necessidade de uma nova adequação desse mecanismo no mercado minerário brasileiro para controlar ou, senão, minorar o secular problema da produção ilegal interna que fomenta ilicitamente o mercado externo de diamantes. Além disso, pretende-se analisar as repercussões deste procedimento internacional que criou uma reserva de mercado de diamantes, ao passo que a legalização por meio do procedimento administrativo que resulta na expedição do Certificado do Processo de *Kimberley* (CPK) anula e retira a produção de diamantes brasileiros do mercado internacional. Como metodologia, fez-se uso de uma literatura especializada por meio de leituras em línguas estrangeiras, visto que o assunto é inédito e não há similar científico sobre o assunto escrito em língua portuguesa. Usou-se, também, outros tipos de mídia de informação, como a Internet e o banco de dados científico internacional EBSCO. Após o estudo, verificou-se que, apesar da instituição nacional do SCPK promover algumas mudanças positivas e revelar o início de uma tomada de medidas para a fiscalização do comércio minerário brasileiro, o procedimento administrativo que resulta na expedição do Certificado *Kimberley* exige novas e eficazes intervenções para um efetivo controle do tráfico ilegal de diamantes, bem como avançar na valorização da produção regular, alçando os diamantes brasileiros ao desenvolvimento e à prosperidade da nação como um todo.

Palavras-chave: Direito Institucional. Instituições Políticas. Organização das Nações Unidas. Processo de *Kimberley*. Comércio Minerário.

Abstract: This article aims at approaching briefly the adhesion of Brazil to the “Kimberley Process Certificate System” – KPCS – in the perspective of the Security Council of the United Nations. It aims to provoke some reflection about the need for a new adaptation of this mechanism in the Brazilian mining business in order to control, or otherwise, to reduce the secular problem of illicit internal production which illegally encourages the export market of diamonds.

¹ Este artigo advém de parte de um trabalho científico apresentado no programa de Mestrado em Direito e Instituições Políticas da Faculdade de Ciências Humanas – FUMEC, sendo reelaborado e inédito para esta publicação.

In addition, we will analyze the impacts of this international procedure which has created a diamond market reserve, whereas the legalization through the administrative procedure that results in the issuance of the Kimberley Process Certificate (KPC) cancels and withdraws the Brazilian diamond production from the international market. As for methodology, it was used a specialized literature through readings in foreign languages since the matter is unprecedented and there is no scientific similar on the subject written in Portuguese. Other types of media information, such as the Internet and the international scientific database Ebsco were also used. After the study, it was found that, despite the introduction of the national KPCS to promote some positive changes and reveal the beginning of an action for the control of trade Brazilian mining business, the administrative procedure that results in the issuance of the certificate scheme requires new and effective interventions to effectively control illegal diamond trade, as well as advance in the regular production recovery, elevating Brazilian diamonds to development and prosperity of the nation as a whole.

Keywords: Institutional Law. Political Institutions. United Nations. Kimberley Process. Mining Trade.

1. Antecedentes

O desastroso cenário de atrocidades, de violência e de desrespeito aos direitos humanos praticadas na África gerou a Carta das Nações Unidas que fundamentou a intervenção da ONU nos conflitos abastecidos pelos “diamantes de sangue”.

O conflito em torno dos “diamantes de sangue” ou “diamantes de conflito” teve seu início em Serra Leoa², um pequeno país africano, uma ex-colônia inglesa, que, segundo Patton (2004), divide-se em 4 (quatro) regiões e, essas, por sua vez, são subdivididas em 12 (doze) distritos. Em Serra Leoa, a forma de governo atual é a República presidencialista, que conta com um parlamento unicameral composto por 80 (oitenta) membros. A eleição desses membros dá-se pelo voto direto. A sua independência ocorreu em 1961 e a sua primeira Constituição foi aprovada em 1991.

Até a intervenção da ONU, o clima em Serra Leoa foi de grande instabilidade devido à falta de um governo estável e eficaz no controle da exploração das minas de diamantes. Tal situação foi favorável ao surgimento ou aumento de atos de violência, de corrupção, de desmandos, de práticas clientelistas ou de favoritismos, problemas fiscais, roubos, saques, criminalidade, tortura, enfim, uma situação insustentável.

Devido a essa falta de controle e de poder legítimo, as instituições governamentais sofreram um processo de deterioração e o país entrou em decadência. Esse ambiente propiciou a eclosão de uma guerra civil que durou aproximadamente 10 (dez) anos, ou seja, de 1991 a 2001.

² De acordo com dados de Patton (2004, p. 17), Serra Leoa é “[...] um país composto por uma população de 4,9 milhões de pessoas, com mais ou menos 16 grupos étnicos. A língua oficial é o inglês, mas existem quatro dialetos. A religião mais praticada é o islamismo, seguido pelas crenças tradicionais. A moeda nacional é o leone”.

Continua Patton (2004) que nesse período instável e de total descrédito da população, um grupo de pessoas composto por “[...] soldados e cidadãos de Serra Leoa insatisfeitos com o governo do presidente [...]” (p. 6), pretenderam derrubar o governo vigente e assumir o poder. Esse grupo denominou-se “Revolutionary United Front” – RUF ou “Frente Revolucionária Unida”, e teve seu início anterior a esse momento, ou seja, em 1984. Acusava o governo de Joseph S. Momoh como o responsável pela grande miséria que tomava conta do país devido às práticas de corrupção.

Como fonte geradora de recursos para a manutenção da guerra civil instalada, a RUF investiu no controle das minas de diamantes de Serra Leoa e, com a exploração dos diamantes, o grupo passou a comercializar as pedras preciosas “[...] no mercado internacional em troca de armas para sustentar sua causa” (PATTON, 2004, p.6).

Nesse sentido, a RUF provocou um movimento violento em Serra Leoa, dando início aos conflitos sustentados pelos “diamantes de sangue” ou “diamantes de conflito”. Segundo a ONU, os “diamantes de sangue” podem ser definidos como:

Conflict diamonds are diamonds that originate from areas controlled by forces or factions opposed to legitimate and internationally recognized governments, and are used to fund military action in opposition to those governments, or in contravention of the decisions of the Security Council (UN, 2001, p. 1).³

De acordo com a *Global Witness* (2005), é muito difícil determinar a quantidade de diamantes que foram contrabandeados da Libéria para Serra Leoa para que fossem vendidos com maiores ganhos. Especula-se que entre 10% a 30% de diamantes não são originários de Serra Leoa, mas foram vendidos como se o fossem, aumentando as atrocidades.

A evolução do problema trouxe a necessidade de controle dos “diamantes de conflito”. Era necessário um mecanismo de controle que exterminasse o comércio de diamantes que financiava os conflitos, bem como do comércio ilícito que prejudicava o setor legal internacional.

Após 10 (dez) anos de tantos horrores, violência e desrespeito aos direitos humanos, a ONU e a Comunidade Internacional fizeram-se mais presentes e com maior força na ajuda para a resolução dos conflitos brutais.

A ONU, desde 1996, por meio do secretário-geral Kofi-Annan, mantém a prática de enviar, periodicamente, relatórios sobre a situação e os conflitos em Serra Leoa ao Conselho de Segurança da ONU. Essa prática foi reforçada a partir de 1998, quando se criou a *United Nations Observer Mission* (UNOMSIL), cujos relatórios passaram a ser enviados de dois em dois meses.

³ Diamantes de conflito são diamantes originados de áreas controladas por forças ou facções em oposição aos governos legítimos e reconhecidos internacionalmente, e são usados para patrocinar ações militares em oposição àqueles governos ou em infração às decisões do Conselho de Segurança (tradução nossa).

Verifica-se, portanto, que os conflitos de “diamantes de sangue” geraram e sustentaram guerras civis nas áreas de exploração mineratória, causando a destruição, a miséria, a desigualdade e a corrupção entre a população daquela região da África.

Neste sentido, o “Sistema de Certificado do Processo de *Kimberley*” (SCPCK) foi criado para tentar controlar e inibir o comércio ilegal de diamantes no mercado internacional e para dar fim aos conflitos gerados pelos “diamantes de sangue”.

O nome de *Kimberley* deve-se ao fato de que a reunião Plenária da ONU que acolheu as orientações e as recomendações do Conselho de Segurança das Nações Unidas realizou-se em Kimberley, uma cidade africana, onde se aprovou a instituição do referido Certificado.

O Comitê Internacional *Kimberley* define esse Certificado da seguinte forma, de acordo com a Partnership Africa Canada – PAC (2006, p. 1):

The *Kimberley* Process is a joint government, international diamond industry and civil society initiative to stem the flow of conflict diamonds – rough diamonds that are used by rebel movements to finance wars against legitimate governments. The trade in these illicit stones has contributed to devastating conflicts in countries such as Angola [...], the Democratic Republic of Congo and Sierra Leone. The *Kimberley* Process Certification Scheme is an innovative, voluntary system that imposes extensive requirements on Participants to certify that shipments of rough diamonds are free from conflict diamonds. The *Kimberley* Process is composed of 45 Participants, including the European Community. *Kimberley* Process Participants account for approximately 99,8% of the global production of rough diamonds.⁴

Os fundamentos e o esquema de orientação do Certificado proposto pelo Comitê Internacional do *Kimberley* Process foram assim embasados:

Conflict diamonds, also known as "blood" diamonds, are rough diamonds used by rebel movements or their allies to finance armed conflict aimed at undermining legitimate governments. The *Kimberley* Process is an international certification scheme that regulates the trade in rough diamonds. Its aim is to prevent the trade in conflict diamonds, while helping to protect the legitimate trade in rough diamonds. The *Kimberley* Process is comprised of states and regional economic integration organizations (Partici-

⁴ O Processo de *Kimberley* é uma junção entre governo, indústria internacional de diamante e a iniciativa da sociedade civil para reduzir o fluxo dos diamantes de conflito – diamantes brutos que são usados por movimentos rebeldes para financiar guerras contra governos legítimos. O comércio dessas pedras ilícitas contribuiu para terríveis conflitos em países como Angola [...], República Democrática do Congo e Serra Leoa. O Esquema do Processo de *Kimberley* de Certificação é um sistema inovador e voluntário que impõe exigências extensivas aos Participantes para certificar que carregamentos de diamantes brutos estejam livres dos conflitos de diamantes. O Processo de *Kimberley* é composto por 15 participantes, incluindo a Comunidade Europeia. Os participantes do Processo de *Kimberley* respondem por aproximadamente 99,8% da produção global de diamantes brutos (tradução nossa).

pants) who are eligible to trade in rough diamonds under the provisions of the KPCS. As of 30 April 2004 there are 43 Participants, including the European Community, representing all major rough diamond producing, exporting and importing countries. The Diamond Industry, via the World Diamond Council, and Civil Society groups (Global Witness & Partnership Africa Canada) are also integral parts of the *Kimberley* Process. These organizations have been involved with the *Kimberley* Process since its inception and continue to contribute to the effective implementation and monitoring of the scheme. The fighting that is fuelled by the trade in conflict diamonds has been relegated to a few Central and West African countries. Many of these countries have alluvial deposits of rough diamonds – diamonds much easier to mine and thus more readily available to smuggle. Recent Peace Agreements negotiated in Sierra Leone, the Democratic Republic of Congo, and Liberia remain fragile. Implementation of the *Kimberley* Process is an important contributor to maintaining the peace, by helping to deny resources to rebel movements and by strengthening legitimate governments⁵ (PAC, 2006, p. 2).

Para a atuação em nível mundial, o Comitê é composto por várias partes, apresentando estrutura específica. Para a garantia de um controle efetivo existem divisões administrativas hierárquicas para monitorar o sistema.

Nesse sentido, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, por meio de seu Capítulo V, artigo 23, empenhou sua legitimidade para impor o SCPK a nível mundial, *in verbis*:

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
Capítulo V
CONSELHO DE SEGURANÇA

⁵ Os diamantes dos conflitos, conhecidos também como diamantes de “sangue”, são diamantes brutos utilizados por movimentos rebeldes ou por seus aliados para financiar conflitos armados visando enfraquecer os governos legitimados. O Processo de *Kimberley* é um esquema internacional de certificação que regula o comércio de diamantes brutos. Seu objetivo é evitar o comércio de diamantes do conflito, enquanto ajudam a proteger o comércio legítimo de diamantes brutos. O Processo de *Kimberley* é compreendido por estados e organizações de integração econômica regional (Participantes) que são escolhidos para comercializar diamantes brutos sob provisões de KPCS. Até 30 de abril de 2004 existiam 43 Participantes, incluindo a Comunidade Europeia, representando todos os países produtores, exportadores e importadores de diamantes. A Indústria de Diamante, por intermédio do Conselho Mundial de Diamante, e grupos da Sociedade Civil (Testemunhas e Parcerias Globais da África e Canadá) são também partes integrais do Processo de *Kimberley*. Essas organizações estão envolvidas com o Processo de *Kimberley* desde a sua criação e continuam a contribuir para a implementação efetiva e monitoração do esquema. A luta que é complementada pelo comércio de diamantes de conflito foi relegada a poucos países da África Central e Ocidental. Muitos desses países têm depósitos aluviais de diamantes brutos – diamantes muito mais fáceis de serem extraídos e dessa forma mais facilmente disponíveis para contrabando (tradução nossa).

Composição

Artigo 23

O Conselho de Segurança será constituído por 15 membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegerá 10 outros membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros objetivos da Organização e também uma distribuição geográfica equitativa.

Os membros não-permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não-permanentes, depois do aumento do número de membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, dois dos quatro membros adicionais serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine o seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.

Cada membro do Conselho de Segurança terá um representante.

(O artigo 23 foi alterado por decisão da Assembléia Geral de 17 de Dezembro de 1963 que entrou em vigor em 31 de Agosto de 1965. A alteração consistiu no alargamento da composição do Conselho de Segurança de onze para quinze membros.)

Funções e poderes

Artigo 24

A fim de assegurar uma ação pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.

No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os objetivos e os princípios das Nações Unidas. Os poderes específicos concedidos ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos referidos deveres estão definidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII.

O Conselho de Segurança submeterá à apreciação da Assembléia Geral relatórios anuais e, quando necessário, relatórios especiais.

Artigo 25

Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Artigo 26

A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o mínimo possível dos recursos humanos e económicos do mundo, o Conselho de Segurança terá o encargo de elaborar, com a assistência da Comissão de Estado-Maior a que se refere o artigo 47º, os planos, a serem submetidos aos membros das Nações Unidas, tendo em vista estabelecer um sistema de regulamentação dos armamentos.

Neste sentido, a Assembleia Geral, em sua 55ª Sessão, realizada dia 29 de janeiro de 2001 instituiu a Resolução 55/56, vinculando todos os países participantes sob a órbita da ONU. Confira o preâmbulo:

Resolução 56/263. O papel dos diamantes em abastecer o conflito: quebrar a ligação entre a transação ilícita de diamantes ásperos e o conflito armado é uma contribuição à prevenção e à estabilidade dos conflitos.

A Assembleia Geral:

Reconhecendo que o comércio em diamantes de conflito é uma matéria de sério interesse internacional, em que pode diretamente ser ligado ao abastecimento de conflito armado, às atividades movimentos rebeldes ou de derrocada de governos legítimos e o tráfico e a proliferação ilícita dos armamentos, às armas, especialmente pequenas e às armas claras.

Devido às sérias crises causadas pelos “diamantes de conflito”, os industriais de diamantes viram seus interesses prejudicados. O comércio passou a ser proibido, interferindo também no comércio dos industriais que realmente não tinham nenhuma ligação com os “diamantes de sangue”. Por isso, esses empresários e ONGs, interessados em defender um comércio legal, exigiram a criação de um certificado para provar que nem todos os diamantes eram para financiar os conflitos entre os guerrilheiros.

Desse modo, a ONU e demais atores envolvidos no comércio de diamantes prosseguem em busca de um controle eficaz, sem, entretanto, oferecer meios aos países produtores aluvionares⁶, principalmente os mais pobres, que não empenham seguran-

⁶ *Aluvionar* significa um depósito sedimentar raso e espealhado pela superfície, formado por materiais em geral grosseiros, mal rolados, e mais ou menos soltos, transportados por águas correntes (rios, ribeiros, etc.). O mesmo que *alluvium* ou alúvio. Sedimento clástico (areia, cascalho e/ou lama) depositado por um sistema fluvial no leito e nas margens da drenagem, incluindo as planícies de inundação e as áreas deltaicas, com material mais fino extravasado dos canais nas cheias. Os depósitos aluviais são muito retrabalhados e mutáveis devido à erosão fluvial. Depositados durante as secas ou nos locais de remansos quando cai a energia da corrente do rio, vão ser, em seguida, erodidos pela força da água da cheia ou pela mudança do curso do rio. Estruturas de estratificação cruzada de canal *cut and fill* são formadas assim. Normalmente são depósitos clásticos mal classificados e mal selecionados, de cascalho, areias e lamas, podendo ocorrer depósitos de blocos maiores, às vezes bem arredondados nas regiões elevadas das cabeceiras com maior energia fluvial. Apresentam maior desenvolvimento nas planícies de inundação, com lamas (silte e argilas) por extensas áreas, e em sopés de montanhas como leques aluviais, com depósitos comuns de fanglomerados e areias associados que atingem boa expressão areal e grandes espessuras. Os depósitos aluvionares, normalmente muito férteis para a agricultura, tem sido fator da maior importância para o desenvolvimento das sociedades humanas.

(Disponível em: <www.wikipédia.com>. Acesso em: 22/02/2009).

ça jurídica aos seus procedimentos para expedição do CPK, necessitando de instrumentos competentes de segurança institucional e procedimental, como no caso do Brasil, Guiana, Colômbia, Venezuela e do continente africano.

2. O sistema de certificação do processo de Kimberley no Brasil

Sabemos que a ONU não poderia nos impor, forçadamente, o SCPK, pois, além do respeito à soberania, a estrutura constitucional de nossa república predispõe que normas internacionais só terão validade se recepcionadas por meio de instrumentos legais e diplomas no plano jurisdicional interno, ou seja, parecia haver uma faculdade, uma opção do Brasil em recepcionar ou não o SCPK.

Entretanto, a nova ordem econômica mundial, intensificada pela globalização comercial, e os fatores de política externa que embasam a busca do Brasil por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, ocasionou o sentido oposto ao procedimento regular, ou seja, o país se antecedeu às regras da ONU submetendo-se politicamente àquelas instruções.

Percebe-se que, apesar da recepção de norma internacional ser uma opção para o Brasil, a política diplomática brasileira se manteve submissa aos preceitos da ONU, visando angariar créditos no intuito de continuar pleiteando sua posição permanente no Conselho de Segurança. Notadamente, a aquiescência desse modelo não coadunou com o procedimento ordinário de recepção de normas.

O resultado prático foi que há 3 (três) dias da expiração do prazo para responder à ONU se o Brasil recepcionaria ou não o SCPK, a Casa Civil preparou a Medida Provisória n.º 125, de 30 de julho de 2003, cujos preceitos foram copiados do sistema canadense de Certificação *Kimberley*, confirmando, perante a ONU, a recepção do CPK na normatividade jurídica interna brasileira. Tamanha era a urgência que os legisladores desconsideraram que o modelo de extração de diamantes do Canadá (*kimberlito*)⁷ era completamente diferente do Brasil (*aluvionar*).

A regulamentação legal da norma – MP para Lei ordinária – ocorreu em 09 de outubro de 2003, por meio da criação da Lei no 10.743, com a responsabilidade de cinco instituições políticas brasileiras, a saber: Ministério das Minas e Energia por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Secretaria de Comércio Exterior – SECEX; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC; Ministério da Justiça e Secretaria da Receita Federal – SRF (MACEDO; BRAYNER FILHO, 2006).

⁷ *Kimberlito* é vulgarmente conhecido como a rocha que contém diamantes. Ao contrário da superfície aluvionar que é raze e espalhada pela superfície, o kimberlito é profundo mas concentrado em específico e determinado local. Na realidade, não é um tipo específico de rocha, mas, sim, um grupo complexo de rochas ricas em voláteis. São formados pela fusão parcial do manto a profundidades maiores que 150km. A ascensão do magma kimberlítico à superfície trás diversos xenocristais e xenólitos formados em grandes profundidades, entre eles o diamante, desde que o magma tenha passado por regiões no manto/crosta que fossem ricas neste mineral (disponível em: <www.wikipédia.com> Acesso em: 22/02/2009).

Tal Lei, expedida pela Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, reverbera:

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 125, de 2003, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, José Sarney, Presidente da Mesa do Congresso Nacional, para os efeitos do disposto no art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, combinado com o art. 12 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica instituído, no Brasil, nos termos das exigências estabelecidas no Processo de *Kimberley*, o Sistema de Certificado do Processo de *Kimberley* – SCPK, mecanismo internacional de certificado de origem de diamantes brutos destinados à exportação e à importação, na forma do disposto nesta lei:

§1º – Denomina-se Processo de *Kimberley* todas as atividades internacionais relacionadas à certificação de origem de diamantes brutos, visando impedir o financiamento de conflitos pelo seu comércio.

§2º – Na exportação, o Processo de *Kimberley* visa impedir a remessa de diamantes brutos extraídos de áreas de conflito ou de qualquer área não legalizada perante o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

§3º – Na importação, o Processo de *Kimberley* visa impedir a entrada de remessas de diamantes brutos sem o regular Certificado do Processo de *Kimberley* do país de origem (Lei 10.743 - 9/out./2003 – CONGRESSO NACIONAL.

Disponível em: <www.senado.gov.br>).

Nessa perspectiva, a referida Lei enquadrava o comércio brasileiro no âmbito internacional, com uma premissa básica: reconhecer a nacionalidade do diamante objeto do KP brasileiro (artigo 4º), exigindo-se, por consequência, o cumprimento dos demais requisitos e proibindo o comércio com países que estivessem fora do Processo de *Kimberley*. Para que os países saibam quais outros participam ou não do PK, ocorre a divulgação periódica de uma relação destes países (PAC, 2006).

Diante do preceito legal que justifica a norma, é importantíssimo destacar que o comércio interno dispensa a emissão do Certificado.

Dessa forma, a Lei busca controlar e impedir que diamantes brutos saiam do Brasil por vias ilícitas, exigindo-se, para cada diamante no ato da exportação, um Certificado de trânsito do Processo de *Kimberley*. Sob pena de infringir a soberania nacional, o trâmite do procedimento administrativo deverá ser efetivado sob suas instituições políticas nacionais e nunca sob executoriedade da ONU.

O mesmo é exigido para a importação, revelando-se, por meio do certificado, o país de origem do diamante, devendo constar autorização de autoridades reconhecidas e competentes do mesmo país. No entanto, o “Sistema de Certificação do Processo de *Kimberley*” no Brasil tem apresentado grandes falhas em sua aplicabilidade no mercado, porque não se ateve ao objetivo claro e primário de identificar a nacionalidade do diamante.

Todas as críticas voltadas para o CPK brasileiro residem na inexistência de uma

norma interna que mapeie as fases e dê segurança jurídica para os requerentes do CPK. A atual Portaria 192 de 25/05/2007 é muito superficial e não detalha a ocorrência das fases existentes, como a prática operacional do pré-lacre, vistorias, inscrições e declarações perante o Cadastro Nacional do Comércio de Diamantes (CNCD), as quais denotam singularidades e detalhes submissos às subjetividades e às pessoalidades dos agentes, tornando a emissão do PK uma dúvida.

A falta de um procedimento operacional a ser seguido, tanto pelo minerador, como pelo agente público, enseja uma extrema burocracia e demora por parte do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na condução do processo administrativo que expede o CPK – que, na realidade, vincula a legalidade do diamante à regularidade das medidas administrativas processuais minerais, vistorias, cadastros e regras ambientais da “cava” de onde é extraído. O CPK exige a regularidade do título minerário que é concedido por meio de um processo administrativo que tramita num prazo que varia entre 4 a 12 anos (SOUZA, 2003), *ex vi* do Código de Minas de 1967.

Um conflito ocorrido no estado do Mato Grosso, no ano de 2004, foi um dos principais motivos que despertou a atenção da comunidade. O resultado foi a morte de vinte e nove garimpeiros. A cidade de Juína, no Mato Grosso, tem uma significativa concentração diamantífera. Os depósitos diamantíferos no Brasil são, em sua maioria, rasos e de exploração aluvial, com grande presença de garimpeiros ainda sem cadastros ou licenças.

Para melhor ilustrar o nível da irregularidade da exploração, selecionou-se, também, um conflito em Rondônia, na selva amazônica, onde se encontra a área com as jazidas mais ricas de diamantes atualmente no Brasil, que é a Reserva Indígena de Roosevelt de posse dos índios da Tribo Cintas-Largas. Essa reserva apresenta-se no momento com grandes problemas na exploração de suas jazidas, tendo em vista que a exploração é legalmente proibida em áreas indígenas. A cobiça é grande, atraindo garimpeiros de todas as partes, porque os diamantes são de altíssima qualidade, grandes e de altos valores no mercado. Os índios Cintas-Largas produziram, aproximadamente, segundo o relatório PAC (2005, p.29), “[...] US\$25 milhões por mês em pedras preciosas, vendidas ilegalmente no mercado internacional [...]”, no ano de 2003.

Ainda, em 2006, diante desse ambiente, o mercado não suportou a falência estatal, resultando em supostas fraudes do CPK. Essa fraude foi investigada pela Polícia Federal em Minas Gerais, e foi denominada “Operação Carbono”, deflagrada em 10/02/2006, enterrando o setor diamantífero legal brasileiro (PAC, 2006), junto com toda produção do estado de Minas Gerais (legal e ilegal), e coroando a produção irregular de Mato Grosso, Rondônia e demais fronteiras, especialmente as do Suriname (*Veja*, n. 2146, 2010, p.56-7), Guiana e Venezuela (BOCKSTAEL, 2009).

A “Operação Carbono” resultou na denúncia de 15 pessoas, conforme instrumento contendo mais de 300 páginas. A denúncia foi encaminhada pelo Ministério Público Federal à 4ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte em 31 de agosto de 2007, e recebida pelo Juiz Federal titular da vara, Dr. Alexandre Buck Medrado Sampaio em 03/09/2007 (*Estado de Minas*, 1º set. 2007, p. 25).

Esses exemplos, reforça-se, são apenas para ilustrar o grave problema do comércio ilegal de diamantes. Ressalta-se que não é proposta, nesse artigo, detalhar e aprofundar o tema “Operação Carbono”⁸.

Devido à crise interna na Certificação internacional, o governo brasileiro convidou a Comissão Internacional do Processo de *Kimberley* para uma verificação e uma monitoração dos mecanismos de controle adotados pelo Brasil. Essa comissão, composta por oito membros, permaneceu no Brasil entre os dias 24 a 29 de abril de 2006.

Foram veiculadas várias notícias no Brasil sobre a visita dessa Comissão Internacional. Nesse sentido, de acordo com a Assessoria de Comunicação do DNPM (acesso em: 10/05/2006) encontra-se:

Durante a visita, a Comissão manteve uma intensa agenda de trabalho com as autoridades brasileiras, incluindo reunião no Ministério das Minas e Energia com Secretário Executivo do MME, Nelson Hubner, o Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME – SGM, Cláudio Scliar, e com o Diretor-Geral do DNPM, Miguel Nery, além de representantes da CPRM, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, da Secretaria da Receita Federal, bem como com servidores do DNPM e da SGM que trabalham diretamente com a certificação do Processo *Kimberley*. [...] Nessas reuniões, foram feitas várias apresentações aos membros da Comissão do PK. Na sua exposição, o Diretor-Geral do DNPM, Dr. Miguel Nery, relatou a importância do PK para o Brasil a sistemática adotada para emissão de certificados e as mudanças que estão sendo propostas pelo Governo Brasileiro para a certificação do PK. Também foi enfatizada a importância que o DNPM e o MME vêm dando à questão da formalização da atividade garimpeira no Brasil, promovendo a outorga de Permissões de Lavra Garimpeiras a Cooperativas, trabalho este que tem sido intensificado nos últimos 3 anos, como uma orientação de governo na busca da inclusão social (Disponível em: <www.dnpm.gov.br>).

A Assessoria de Comunicação do DNPM (2006) cita que o Brasil foi o 27º país a ser visitado pela Comissão Internacional. O seu intuito é divulgar e inspecionar os procedimentos adotados, verificando se os mesmos estão de acordo com os fundamentos do SCPK.

Sobre essa inspeção, o comentário abaixo também foi noticiado, conforme a mesma fonte de Assessoria de Comunicação do DNPM:

Em reunião interna nas dependências do DNPM, foi descrita, para a Comissão do CPK, toda a legislação brasileira relacionada à certificação, incluindo a Lei nº 10.743/2003, que institui no Brasil o Sistema de Certificado do Processo de *Kimberley* – SCPK, relativo à exportação e à importação de diamantes brutos, e das demais normas infralegais. Também houve a apresentação do Delegado da Polícia Federal sobre a Operação Carbono, realizada em fevereiro último, tendo sido, ainda, apresentado um diagnóstico sobre a

⁸ Para um maior conhecimento e aprofundamento da “Operação Carbono”, consultar *Partnership Africa Canada – PAC* (n. 13, 2006).

situação de produção de diamantes em Juína – MT, pelo Chefe do 12º Distrito do DNPM/MT, Jacy Gonçalves. Finalizando as atividades em Brasília, João César Pinheiro, Diretor-Geral Adjunto, detalhou as propostas de ajustes e melhorias a serem introduzidas na certificação pelo DNPM (Disponível em: <www.dnpm.gov.br>. Acesso em: 10/05/2006).

O Brasil apresentou-se receptivo à Comissão Internacional, mobilizando autoridades e órgãos específicos para a recepção e a estruturação dos encargos. A receptividade à Comissão Internacional e o apoio às estruturações do Sistema de *Kimberley* podem ser percebidos pela divulgação da nota:

Na Sede da Federação das Indústrias de Minas Gerais – FIEMG, a Comissão foi recebida pelo Presidente da Câmara da Indústria Mineral da FIEMG, Fernando Coura. Na oportunidade, o coordenador da Comissão Internacional da visita de Revisão do PK, Sten Specht, afirmou que “o nosso objetivo é ajudar e aperfeiçoar o processo de certificação de extração do diamante em quase 70 países membros da Comissão, incluindo o Brasil”, informou que aquela visita ao Brasil estava agendada desde 2004. No evento, o ex-ministro Paulino Cícero e o ex-senador Arlindo Porto manifestaram apoio total ao DNPM, confirmando o gigantesco esforço para modernização da autarquia na busca de um controle eficiente (DNPM. Assessoria de Comunicação. Disponível em: <www.dnpm.gov.br>. Acesso em: 10/05/2006).

O estado de Minas Gerais, durante a visita, teve o merecido destaque frente à sua importância na produção de diamantes. De acordo com a PAC (2006), Minas Gerais foi apontado como a mais importante área diamantífera, e o Brasil, o maior produtor da América do Sul em diamantes aluviais, apesar do declínio de produção em 2006. O declínio a nível nacional é atribuído ao fechamento de reservas indígenas, aos impostos altos por meio das vendas privadas ou domésticas e pela desconsideração com as áreas diamantíferas, ou seja, falta de investimentos tecnológicos, financeiros e outros (PAC, 2006, p.16).

Note-se que o declínio da produção brasileira demonstrado por estatísticas oficiais em 2006 pode não ser verossímil. Afinal, inexistem meios de coletar informações da ilicitude e do setor ilegal. Houve um aumento de apreensões de diamantes ilegais não só nas fronteiras, mas em todo o país⁹. Urge investigar se o método de coleta dos dados oficiais espelha a realidade, pois diante das análises reais dos fatos, hipoteticamente, não foi a produção que caiu, mas foi a produção irregular que se evadiu por meio do

⁹ Como exemplo de tais apreensões, vários jornais veicularam algumas operações realizadas, dentre eles: *Jornal Estado de Minas*, 15 jun. 2007; *Jornal Estado de Minas*, 25 jun. 2007; *Jornal Estado de Minas*, 1º set. 2007; *Jornal Hoje em Dia*, 04. out. 2006; *Folha de Boa Vista* 08. jan. 2007; *Jornal de São José do Rio Preto*, 11 mar. 2001; *Brasil Mineral On line*, n. 301, 9 maio 2007.

contrabando, às escondidas, ante a alta burocracia exigida pelo DNPM, que não confere a devida segurança jurídica àquele que lhe requer um CPK.

O próprio Sumário Mineral Brasileiro de 2008 (p. 3), editado pelo DNPM, transcreve um depoimento da Engenheira de Minas em Mato Grosso, Luciana Cabral Dane-se, denunciando a “falta de conhecimento” do consumo interno, sugerindo que inexistente uma parte da produção e comércio cujo destino é desconhecido, *in verbis*:

A falta de conhecimento da quantidade lapidada e absorvida pela indústria joalheira no Brasil torna a tarefa de quantificar o consumo de diamantes, difícil e pouco precisa. Segundo estimativas, cerca de 10% dos diamantes brutos produzidos internamente são direcionados para o consumo no mercado joalheiro nacional, e sabe-se que as grandes joalherias adquirem diamantes lapidados do mercado interno e externo.

Dessa forma, estima-se que 10% de toda produção é consumida pelo mercado interno. Qual o destino dos outros 90%?

O controle dos diamantes no Brasil segue o monitoramento regular de importação e de exportação similar aos das outras mercadorias. O órgão responsável nessa área é o Sistema Integrado do Comércio Exterior (SISCOMEX), que inspeciona toda a produção de diamantes ásperos que saem do país. De acordo com a PAC (2006), as maiores remessas saíram do estado de Minas Gerais para o mercado internacional no ano de 2006. Já em 2007 Minas Gerais aparece depois de Mato Grosso, (DNPM, 2008). A Receita Federal, com acesso ao SISCOMEX, tem autorização para fiscalizar o pacote de diamante a ser exportado ou importado, efetuar a verificação se há o certificado de origem do diamante e, inclusive, pode contratar um perito local para comprovação da avaliação dos diamantes empacotados.

No entanto, segundo os dados colhidos por meio do SISCOMEX (sistema aduaneiro que monitora os dados correntes de comércio exterior do Brasil), o volume das importações de diamantes ásperos ocorre através do eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Os certificados de origem dos diamantes com suas respectivas assinaturas são detectados por um mecanismo eletrônico. O DNPM é notificado e responsabiliza-se pela autorização da importação. Caso haja uma suspeita ou ilegalidade na operação, a Polícia Federal faz a apreensão dos diamantes ásperos, que ficam sob os cuidados do DNPM.

2.1. Reforço no controle do sistema de certificado do processo de Kimberley no Brasil

As áreas dos “diamantes de conflito” conhecidas, *a priori*, eram os países africanos. Entretanto, outras áreas de comércio ilegal foram reveladas, e, entre elas, o Brasil, como já citado anteriormente.

O Brasil, ainda, segundo a PAC (2006), tem um comércio ilegal de diamantes que é realizado informalmente entre compradores itinerantes. Por isso, não há como men-

surar a quantia que tal comércio produz e a origem da grande produção diamantífera, tendo em vista que boa parte não é declarada.

No entanto, o Brasil mostra-se, por meio dos representantes do governo, das Instituições Políticas, dos proprietários de empresas, exportadores e importadores, grande empenho e esforço para que esse comércio seja legalizado. Para tanto, o DNPM tem 25 escritórios regionais com a responsabilidade de coletar e processar as recomendações do SCPK que, também, responsabiliza-se pela verificação das informações do certificado. A sede do DNPM situa-se em Brasília e é o responsável pela emissão dos certificados após a verificação e o consentimento dos escritórios regionais.

Em situação bastante pior do que a do Brasil, outros países da América do Sul estão incluídos na rota do comércio ilegal: Guiana, Colômbia e Venezuela. Afirma a PAC (2006) que os diamantes saem do Brasil, passam pela Guiana e alcançam o mercado internacional. Contra esse comércio ilícito, o Brasil apresentou-se em plenária como voluntário para participar de reuniões técnicas com a Venezuela e a Guiana com o objetivo de contribuir e colaborar para o desmonte da ilegalidade.

Todos os países participantes do SCPK chegaram a um consenso de que o controle dos diamantes ou o monitoramento mundial deve ser um problema atacado coletivamente, e não atribuir todos os problemas ao continente africano somente (PAC, 2006).

O Brasil tem consciência disso e fica evidente que outros países concordam com essa medida, tendo em vista que são integrantes do SCPK. Tal consciência e valorização da produção de diamantes no Brasil deve ser tomada com rigor e com agressividade, devido à exploração e às vantagens que levam os países compradores às custas de prejuízos aos países produtores.

Tais abusos, gerados pelo comércio externo e refletindo, negativamente, no comércio local, são efeitos da crescente globalização, cujas origens remontam à época da colonização.

Nessa perspectiva, Galeano (1978) nos esclarece sobre o modelo de exportação econômica na América Latina, reforçando a ligação entre o comércio local e o externo e suas consequências desastrosas:

Os grandes portos da América Latina, escalas de trânsito das riquezas extraídas do solo e do subsolo com destino aos distantes centros de domínio, se consolidavam como instrumentos de conquista e dominação contra os países a que pertenciam, e eram os vertedores por onde se dilapidava a renda nacional. Os portos e as capitais queriam se parecer com Paris ou Londres, mas à retaguarda havia o deserto. [...] A expansão dos mercados latino-americanos acelerava a acumulação de capitais nos viveiros da indústria britânica. Já fazia tempo que o Atlântico tinha-se convertido no eixo do comércio mundial, e os ingleses sabiam aproveitar a localização de sua ilha, cheia de portos, a meio caminho do Báltico e do Mediterrâneo, apontando as costas de nossa América (GALEANO, 1978, p. 195-6).

A América Latina, continua Galeano (1978), de dependente da esfera britânica, passou à dependência norte-americana dentro do panorama geral da livre circulação de mercadorias ou produtos e do dinheiro:

O regime militar tentava os capitais estrangeiros oferecendo-lhes o país como os proxenetas oferecem uma mulher, e punha o acento onde devia: “O tratamento aos estrangeiros no Brasil é dos mais liberais do mundo... não há restrições de nacionalidade dos acionistas... não existe limite à percentagem de capital registrado, que pode ser remetido como lucro... não há limitações à repatriação de capital, e a reinversão dos lucros será considerada um incremento do capital original [...]” (GALEANO, 1978, p. 235-236).

Afirma o autor acima que nos mercados internacionais o que prevalece é a ditadura de um país sobre o outro. Nessa ditadura, hegemonia e domínio sempre existiram e continuam existindo em benefício dos países desenvolvidos sobre os países da América Latina, considerados mais fracos ou subdesenvolvidos.

E prossegue Galeano (1978, p. 225):

A América Latina continua exportando seu desemprego e sua miséria: as matérias-primas de que o mercado mundial necessita e de cuja venda depende a economia da região. O intercâmbio desigual funciona como sempre: os salários de fome da América Latina contribuem para financiar os altos salários dos Estados Unidos e da Europa.

Assim, a América Latina teve o seu desenvolvimento provocado por fatores externos e, não, por uma política interessada no desenvolvimento interno ou nacional. Foi um desenvolvimento provocado para atender aos interesses e às necessidades do comércio exterior (GALEANO, 1978).

Ainda nas palavras de Galeano (1978, p. 149): “A experiência do ouro perdido de Minas Gerais – ‘ouro branco, ouro negro, ouro podre’, [...] não serviu, como se vê, para nada: o Brasil continua despojando-se gratuitamente de suas fontes naturais de desenvolvimento”.

A exploração, portanto, continua, até os dias atuais e pode ser também percebida nos dados aproximados do Comércio Mundial, ao revelar-nos que o *diamond business* causa espanto quanto à sagacidade dos países de primeiro mundo, em detrimento dos países produtores (PAC, 2006; BOCKSTAEL, 2009). A Comunidade Europeia, por exemplo, não produz um só quilate, importa de todos os países produtores, re-exportando aos seus vizinhos ou mesmo à Ásia, com espantoso lucro, logrando-se em 1º lugar nas exportações.

De acordo com o Anuário Mineral Brasileiro (DNPM, 2005), o país produtor que extrai a matéria bruta sofre com a degradação ambiental, e é penalizado com o contraste entre a falta de controle e a cobrança de procedimentos extremamente rigorosos para que se conceda o Certificado. Essa distorção cria uma insegurança jurídica sobre o *Kim-*

berley brasileiro, diminuindo o preço no mercado internacional, fomentando oportunidades financeiras para que outros países comprem diamantes por preços tão baixos que, ainda assim, tornam-se o maior exportador do mundo de diamantes, sem, entretanto, extrair um só quilate de seu solo.

O Brasil, hoje, “[...] é o maior produtor de diamantes na América do Sul [...]” (PAC, 2005, p.1), apesar de ter perdido sua posição de maior produtor de diamantes no mundo. Continua sendo uma posição de destaque e de evidência em relação à exploração diamantífera, por ser, principalmente, uma rica e importante divisa econômica nacional e internacional, além do contexto social e de geração de emprego.

Aliás, segundo Innocenti (2006), o Brasil passa, atualmente, por uma grande crise no mercado interno, o que também compromete sua atuação internacionalmente.

Apesar de o SCPK ter méritos, propósitos e importantes contribuições tanto no Brasil como no mundo, é preciso rever sua inadequada forma de aplicabilidade no comércio mineral brasileiro, considerando a nova ordem mundial em que esse procedimento reflete.

Torna-se premente uma mudança sobre o modo pelo qual o CPK é usado e/ou aplicado no mercado brasileiro. Por não reconhecer as singularidades e as diferenças do Brasil em relação aos outros países no tocante à forma de exploração diamantífera, o CPK e seus órgãos responsáveis, acabam forçando a sua inoperância. A precariedade do procedimento e falta de recursos operacionais administrativos que levam a expedição do CPK oprimem a produção nacional, enquanto outros países receptores acumulam riqueza e fomentam suas redes comerciais advindas de contrabando, por consequência.

Nas palavras do Chefe do 3º Distrito do DNPM/Minas Gerais, Sérgio Damaso de Souza, no Jornal Oficial Minas Gerais de 29 de junho de 2009:

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais arrecadou pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2008. Minas Gerais entrou com R\$ 456 milhões nesse bolo. Ou seja, quase a metade desse quinhão. A estrutura do órgão no Estado, contudo, não é compatível com o seu desempenho nesse segmento econômico. Para que se faça uma idéia da realidade do distrito do DNPM-MG, aqui vão alguns dados: são cerca de 40 pedidos de pesquisa/dia; cerca de 900 pessoas/dia em circulação; são 60 os servidores, sendo que apenas 50% deles se entregam à atividade fim (fiscalizar, outorgar e arrecadar); quatro veículos novos e quatro outros precários para cobrirem todo o território mineiro, quando seriam necessários um mínimo de 20 carros. “O que entra em Minas por dia equivale ao que entra em Recife (PE) em um mês”, comparou Sérgio Dâmaso. O órgão não tem autonomia financeira. Depende da boa vontade de Brasília. Todo esse quadro nefasto favorece a atividade minerária clandestina.

Devido à grande burocracia somada ao uso inadequado e ineficiência do setor público, as instituições políticas responsáveis contribuem para a clandestinidade, nas palavras do próprio dirigente acima citado, refletindo geralmente no mercado interna-

cional. Daí, a necessidade de uma revisão e mudanças na aplicabilidade do CPK no Brasil.

3. *Histórico e síntese da falência estatal*

A enorme burocracia e a incompetência sobre a gestão atual das riquezas mineiras é fator histórico que explica a falência do Estado, além da insegurança jurídica na expedição do CPK.

Segundo Galeano (1978, p. 62), dois séculos após a descoberta do Brasil, “[...] Minas Gerais entrou assim, impetuosamente, na história: a maior quantidade de ouro então descoberta no mundo foi extraída no menor espaço de tempo”. Ainda nas palavras do autor, *ipsis literis*, citando um trecho da confissão de um antigo habitante de Mariana: “‘Aqui o ouro era mato’. [...] ‘Tinha ouro nas calçadas, crescia como pasto’. [...] ‘Não sabiam onde pôr o dinheiro e por isso faziam uma igreja ao lado da outra’” (GALEANO, 1978, p. 62-3).

Continua a narrar o supracitado autor que a quantidade de ouro produzida pelo Brasil durante o século XVIII superava a produção que a Espanha extraiu durante dois séculos de suas colônias americanas. A idade do ouro de Minas Gerais lançou Ouro Preto ao esbanjamento de sua riqueza súbita trasladando para o sul o eixo econômico e político do país, convertendo, dessa forma, o Rio de Janeiro em nova Capital do Brasil a partir de 1763. A busca pelos diamantes, também nos meados do século XVIII, provocou uma corrida de mineiros para a Serra do Frio.

De acordo com Galeano (1978, p. 65-66):

As pedras cristais que os caçadores de ouro tinham jogado de lado enquanto exploravam os leitos do rio eram diamantes, segundo se soube. Minas Gerais oferecia ouro e diamantes em casamento, em proporções semelhantes. O florescente acampamento de Tijuco converteu-se no centro do Distrito Diamantino, e nele, à semelhança de Ouro Preto, os ricos vestiam a última moda européia e encomendavam roupas do outro lado do mar, como as armas e os móveis mais luxuosos: horas de delírio e desperdício.

Segundo Galeano (1978), a Inglaterra adquiriu grandes benefícios e privilégios no mercado português e de suas colônias por meio da assinatura do Tratado de Methuen (1703),¹⁰ o que provocou uma ruína para o mercado tanto de Portugal como do Brasil. Os produtos comprados de Portugal à Inglaterra eram pagos com o ouro brasileiro. A economia brasileira abasteceu a Inglaterra durante todo o século XVIII com o ouro arrancado de seu solo.

A exploração comercial e do ouro brasileiro ocorria tanto de forma legal como ilegal.

¹⁰ Portugal assinou o referido Tratado de Methuen com a Inglaterra para obter vantagens no mercado britânico com o vinho português (GALEANO, 1978).

Assim escreve Galeano (1978, p. 67):

Inglaterra e Holanda, campeãs de contrabando de ouro, que juntaram grandes fortunas no tráfico ilegal da *carne negra*, açambarcam por meios ilícitos, segundo se calcula, mais da metade do metal que correspondia ao imposto do “quinto real” que deveria receber, do Brasil, a coroa portuguesa. Porém a Inglaterra não recorria somente ao comércio proibido para canalizar o ouro brasileiro em direção a Londres. As vias legais também lhe pertenciam. O auge do ouro, que implicou o fluxo contínuo de grandes contingentes de população portuguesa para Minas Gerais, estimulou agudamente a demanda colonial de produtos industriais e proporcionou, ao mesmo tempo, meios para pagá-los. Da mesma maneira que a prata de Potosí repicava no solo espanhol, o ouro de Minas Gerais só passava de trânsito por Portugal. A metrópole converteu-se em simples intermediária.

O Brasil, no final do século XVIII, já se apresentava prostrado pela violenta e gigantesca exploração de seus minérios, apesar de os diamantes ainda não terem se esgotado. A ilegalidade ou o contrabando ocorria não só nas esferas internacionais ou para o exterior, como, também, em nível local¹¹. Os mineiros e os nativos utilizavam várias formas de contrabando, e, dentre tantas, citamos o exemplo dos “santos do pau oco”¹²: conhecidas imagens sacras esculpidas em madeira que transportavam em seu interior os diamantes extraviados do fisco português. Ou seja, era uma forma de contrabando daqueles tempos. *Mutatis mutandis*, é o que ocorre hoje. O governo aumenta o tributo e o controle; a sociedade aumenta a evasão.

Seguindo a evolução das instituições políticas até os tempos hodiernos, Kliksberg (2001) afirma que o Estado não conseguiu desenvolver a América Latina como um todo e, portanto, o Brasil, onde a ação estatal apresenta profundos problemas de ineficiência, corrupção e burocratização histórica inoperante. O mercado, funcionando sem planejamento e sob regulamentação precária, exacerbou a iniquidade, cargas tributárias pesadas aos cidadãos, às pequenas e médias empresas, afetando drasticamente a sua existência.

No mesmo viés, Galeano (1978, p. 245) afirma:

O capitalismo de nossos dias exhibe, em seu centro universal de poder, uma identidade evidente dos monopólios privados e do aparelho estatal. As corporações multinacionais utilizam diretamente o Estado para acumular, multiplicar e concentrar capitais, aprofundar a revolução tecnológica, militarizar a economia e, mediante diversos mecanismos, assegurar o êxito da norte-americanização do mundo capitalista.

¹¹ Cf.: COSTA *et al*, 2004; FURTADO, 1996; LIMA JÚNIOR, 1945 e 1962; MAURO, 1997; NOVAIS, 1979; PINTO, 1979; SANTOS, 1864; SOUZA, 1999; VIANNA, 1957; VIEIRA COUTO, 1848; ZEMELLA, 1951.

¹² Cf.: BOXER, 1963 e 1969; GONÇALVES; KANTOR, 1996; PRADO JÚNIOR, 1986.

As empresas e corporações estrangeiras ou as multinacionais existentes no Brasil ou na América Latina, de acordo com Galeano (1978), funcionam com muito mais coerência e sentido de unidade do que as próprias empresas nacionais. Isso se deve ao fato do grande número de fronteiras e à falta de comunicação entre os países da América Latina desde os tempos da colonização.

De acordo com Galeano (1978, p. 279): “Qual integração podem realizar, entre si, países que nem sequer se integraram internamente?”

O Estado brasileiro, nem mesmo com sua minimização, não foi capaz de resolver os vários problemas internos e nem aqueles relacionados ao mercado internacional minerário que existem há séculos. Por isso, reforça-se, adotou-se no Brasil o SCPK com o objetivo de controlar esses mercados – fora do âmbito do DNPM – e não para atender precipuamente o que foi determinado pela ONU, ou seja, o preceito legal insculpido no art. 4º da Lei 10.743/03 que dispunha sobre a declaração da origem nacional do diamante.

Enfatiza-se, então, a necessidade de harmonização entre os setores envolvidos na mineração diamantífera, destacando, principalmente, a relação e as políticas do Estado com as empresas nacionais, internacionais e demais atores da sociedade civil envolvidos.

O nível de detalhamento das investigações da Global Witness (2005) e da Partnership Africa Canada (2005) conclui que o instituto do SCPK foi deturpado, observando-se a declaração:

Dentro dos escritórios do Ministério das Minas e Energia e do DNPM, se tomou a decisão de usar *Kimberley* como uma ferramenta para organizar toda a paisagem da mineração [...]. Também havia o desejo em 2002, seguindo a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, de reequilibrar as coisas em favor dos garimpeiros. *Kimberley* foi visto como um instrumento para alcançar isto (PARTNERSHIP AFRICA CANADA, 2005, p. 18).

Ressalta-se, no entanto, que apesar de o Brasil ter sido alvo do controle do SCPK por causa do comércio ilegal praticado em seus limites, esse nunca teve o propósito de financiar movimentos guerrilheiros, guerras civis ou compra de armas para terroristas no intuito de enfrentar governos legítimos a exemplo dos acontecimentos em Serra Leoa. O rigor exercido contra guerrilhas não precisa ser empenhado ao CPK brasileiro.

O comércio ilegal dos diamantes aponta para a necessidade de intervenções para a sua legalidade. O processo administrativo brasileiro para concessão do CPK exige algumas mudanças para a efetividade de seus objetivos, para que o controle do comércio de diamantes e a sua forma de aplicação tenha sentido.

Assevera a PAC (n. 12, 2005) que a instituição CPK teve o propósito de legalizar o comércio de diamantes no Brasil. Entretanto, esse se apresenta inadequado para qualquer forma de mineração, quais sejam: a Portaria de Lavra, o Alvará de Pesquisa ou a Permissão de Lavra Garimpeira – PLG (n. 12, 2005) – a despeito do seu verdadeiro obje-

tivo, cujo cerne era, simplesmente, atestar a nacionalidade do diamante. Deve-se, portanto, rediscutir sua efetividade, porque, até o momento, essa organização não ocorreu.

Apesar da honorável intenção em proteger os direitos humanos, criticamos o poder inequívoco das grandes mineradoras, as quais concentram o comércio global do diamante, consubstanciando um importante, um rígido, um eficaz e um potente controle de mercado mundial¹², eliminando volumosas e valiosas produções aluvionares provenientes dos países do terceiro mundo, cujo CPK não tem segurança jurídica ante a subjetividade e discricionariedade de agentes administrativos que não primam pela transparência e pela impessoalidade, empenhando preconceitos diante de uma democracia fraca e Instituições Políticas despreparadas, resultando em fácil derrocada da segurança jurídica do CPK nacional.

Ao impor o rígido controle do CPK a esses países, exigindo a comprovação do local exato em que foi extraído o diamante, a comunidade internacional torna os países produtores permanentes alvos de ilicitude, questionando a origem dos diamantes envolvendo as fronteiras com outros países produtores, sob denúncias das ONGs que integram o SCPK.

Ao falharem diante de sua própria ineficiência, a produção de todo país é julgada ilegal, sendo excluída do SCPK e, conseqüentemente, proibida de alcançar o mercado internacional, abaixando a oferta, forçando a demanda, eliminando a concorrência e extraviando o diamante para a via paralela. Ademais, as guerrilhas na África, que motivaram a instituição do SCPK, foram extintas em 2004. Se não existem guerrilhas para serem financiadas por “diamantes de sangue”, a que se presta, atualmente, o SCPK? Além do mais o Comitê Internacional do *Kimberley Process* poderia manter um Grupo de Trabalho que serviria à padronização do procedimento a ser aplicado em cada país, uma vez que a soberania já não mais é problema, tendo em vista a recepção da norma internacional por diploma interno. Assim, o Comitê Internacional do *Kimberley Process* instruiria e auditaria com transparência os objetivos principais a que se presta o CPK, evitando que elementos estranhos ao comércio diamantífero como a baixa qualidade técnica administrativa ou processual, empenhada pelo poder público, interferisse no comércio mundial.

Não significa que as falhas do Processo de *Kimberley* justifiquem seu desuso, e, sim, que essas sejam aprimoradas em sua aplicabilidade no comércio minerário brasileiro e em consonância com o mercado mundial globalizado. Seu cerne fugiu do verdadeiro objetivo, refletindo negativamente na sociedade e repercutindo no âmbito econômico diante do controle e da manipulação do mercado diamantífero a despeito da soberania brasileira, cuja desconsideração se fez sob o pretexto de proteger os direitos humanos internacionais.

¹² As denominadas *Top five* da indústria diamantífera mundial: De Beers; Alrosa; Rio Tinto; Endiama e BHP Bilinton produzem mais de $\frac{3}{4}$ (76%) do mercado mundial de diamantes. Fonte: RBC *Capital Markets estimates* for 2008, Jan. 2009 (disponível em: <www.rbccm.com>).

4. Considerações finais

Como o DNPM não dispõe de um programa de fiscalização ostensiva, inexistindo pessoal para fiscalização em quantidade necessária a atender toda extensão territorial e carece de estrutura operacional e logística para o deslocamento em tempo real para o controle da produção de minas e garimpos nacionais, há um preconceito generalizado pelos agentes administrativos contra aqueles administrados – pessoas jurídicas ou físicas – que se inserem neste setor específico da mineração.

Isso porque as hipotéticas fraudes ocorridas no passado envolvendo o CPK são atribuídas exclusivamente e injustamente ao DNPM, o que não se justifica. O responsável pelas informações declaradas e constantes no CPK é o próprio requerente, o qual arcará com a responsabilidade cível e demais consequências legais, inclusive criminais, como falsidade ideológica, *ex vi* do art. 299 do Código Penal Brasileiro.

O combate ao tráfico clandestino das pedras preciosas para fora de nossas fronteiras, como vimos, é secular e não desaparecerá por força de uma norma impopular como a Lei 10.743/2003.

As instituições políticas atinentes ao assunto precisam fazer mais. É necessário rever as formas administrativas e jurídicas da exploração mineral a serem regidas no próximo marco regulatório, que hoje repousam em Alvará de pesquisa, Portaria de lavra e Permissão de lavra garimpeira.

É inquestionável a competência da Polícia Federal no combate ao contrabando e tráfico extra fronteiras, limitando-se ao DNPM fiscalizar a produção e a hipotética omissão das informações sobre localização de jazidas. O DNPM deve ater-se às condições legais da produção mineral. Após atestar a nacionalidade de um diamante por meio do PK, as irregularidades atinentes à cadeia de negócios não lhe competem. Trata-se de simples obediência à competência de poderes da Federação, ou seja, o básico do “Espírito das Leis”, de Montesquieu.

Cabe ao DNPM, como disposto em sua norma constitutiva de autarquia em seu artigo 3º da Lei 8.876 de 1994, catalogar dados de inteligência e fomentar a atividade mineral em sua essência, ou seja, estimular a exploração de minérios com efetividade e excelência.

Ao ser imposto problema antigo ao DNPM pelas Instituições Políticas desatentas, sem propiciar-lhe o aparelhamento legal e operacional necessário, força-o a dificultar, suprimir e abastar completamente a produção legal desses minerais para ceifar, definitivamente, o incômodo assunto.

Afinal, sem a produção do bem, não há o ilícito, sobrevivendo um “aparente” controle do DNPM, quando, na verdade, há a supressão completa da produção irregular nos dados oficiais.

Ao testemunharem a aplicação de uma normatividade administrativa que denota extrema rigidez e é, literalmente, imposta com todas as auguras do assunto sobre os produtores legais requerentes de um CPK, ou mesmo daqueles listados no Cadastro

Nacional dos Produtores e Comerciantes de Diamantes (CNCD), os ilegais permanecem às escondidas.

Assim, a injusta pressão causa um preconceito contra a produção diamantífera brasileira que volta contra si, cerceando o fundamental direito constitucional da igualdade, pois tratam de maneira injusta aqueles que procuram regularizar-se e atuar na legalidade normativa do Estado democrático brasileiro.

Tratando seus administrados com o *pré*-conceito e uma *pré*-discriminação que antecede cada fase do processo administrativo, mediante a subjetividade e empirismo dos agentes administrativos que desqualificam os produtores legais, o Estado causa a prevalência de um caráter penalista e adversativo de exceção, desconSIDERANDO a realidade de que os diamantes brasileiros são provenientes das mesmas fontes há 300 anos, com os mesmos impasses da época correspondente.

Reconheça-se que a democracia brasileira ainda traz embustes da herança ditatorial remanescente, com empenho de guerra (estado-cidadão) em que há um agigantamento do Estado em desfavor do administrado.

A verdadeira justiça não consiste apenas em perseguir e punir crimes, mas também reconhecer a regularidade dos direitos e administrados lícitos que, não raro, tornam-se vítimas aleatórias de deturpações embasadas em empirismos administrativos oprimindo-os em geral, provocando flagrante ofensa aos cidadãos comuns, especificamente, aos garimpeiros e mineradores rurícolas e individuais, os quais possuem na Constituição Federal seus direitos humanos garantidos, sobretudo de igualdade.

Embora tenha o CPK reconhecimento mundial, cabe-nos apontar duas críticas no que tange à sua aplicação no Brasil: a primeira, quanto à soberania e à política econômica nacional conforme a ideologia constitucional adotada pela CF/88; a segunda, quanto aos direitos humanos dos cidadãos brasileiros, produtores minerais e de pequeno porte, os quais são esmagados pela normatividade inexperiente (ou proposital) tomada a cargo pelo DNPM.

Ao fardo de obedecer às leis internacionais que objetivam a proteção dos direitos humanos na África, o governo brasileiro oprime sua própria nação, causando-lhes diverso mal, “abafando” o setor mineral diamantífero, inclusive os rústicos – garimpeiros – transformando-os em desempregados (função social), “empurrando” a produção diamantífera brasileira (função econômica) para a clandestinidade, recepcionada pelos países vizinhos.

Anota-se, ainda, o problema da tríplice fronteira – Brasil, Venezuela e Guiana – que é assunto por demais debatido no meio internacional. Na última Reunião Plenária do *Kimberley Process* realizada na Namíbia, verificaram-se sérias preocupações na cúpula da Direção Geral do DNPM em relação a essas fronteiras.

Aliás, o empenho da regularização da produção diamantífera brasileira é uma eficaz medida para estancar o problema da tríplice fronteira. Ao franquear a licitude do minério a ser exportado por vias legais, o êxodo ilícito dos diamantes àqueles países diminuiria. Ao cancelar procedimentos internacionais dessa monta, mister se faz garantir a legalidade da produção nacional. Urge criar formas e meios de regularizar a

produção, uma vez que a adesão do Brasil ao CPK em 2003 demonstrou que o controle da procedência de diamantes brutos empenhou extrema rigidez ao país, que é por deveras bem vinda e benéfica desde que adequada ao verdadeiro Estado de Direito Democrático.

Ocorre que o amadurecimento de uma democracia – pelo que hoje passamos, dado o recente íterim militar – é marcado pela participação dos consumidores da norma, pela verdade, pela solidariedade entre público-privado e pelo reconhecimento da boa-fé de ambos, direcionando à administração mais tempo, oportunidade e condições para empenhar-se nos assuntos realmente eficazes do seu objetivo estatal e, significativamente, no combate aos que são intencionalmente ilícitos e não esmiuçar e engessar, ainda mais, o procedimento daqueles poucos sobreviventes cadastrados no DNPM.

O discernimento dos administrados cadastrados e inseridos de modo planejado junto à administração, na busca de sua legalidade, valorando-os como tal, é imprescindível para que toda a cadeia empresarial, produtiva e comercial confie e reconheça o caminho da regularidade, admitidos e perfilhados como tal, sobrevivendo a sustentabilidade legal e, assim, conferindo eficácia ao CPK brasileiro.

Apesar de o Brasil participar do processo de exploração, a repartição dessa riqueza não é proporcional aos atores, notadamente, entre os países produtores e os importadores, como vimos anteriormente.

Em síntese, após algumas problematizações a que se propuseram neste artigo, deve-se reconhecer que o Sistema Internacional do Processo do Certificado *Kimberley* é um instituto positivo.

É um instrumento que contribui e contribuirá para a formação de uma nova ordem econômica de exploração, obedecendo às prerrogativas básicas dos direitos humanos que eram intrinsecamente preteridas.

Porém, alcançado seu objetivo com a aniquilação das guerrilhas que eram financiadas por diamantes para derrocadas de governos legítimos, o empenho e o esforço da comunidade internacional deverão direcionar os preceitos do SCPK para fomentar e desenvolver o progresso social e financeiro dos países produtores, tornando os antigos “diamantes de sangue” em “diamantes do desenvolvimento e prosperidade”.

Nesse sentido, o processo administrativo que culmina na expedição do CPK brasileiro deve ser reformulado para adequar-se às singularidades da produção nacional, para lastrear e para creditar o CPK brasileiro em nível mundial e ser permanentemente monitorado, a fim de alçar os diamantes brasileiros à legalidade e à prosperidade.

Francisco José da Silva Porto Filho é mestre em Direito e Instituições Políticas pela Faculdade de Ciências Humanas da FUMEC/MG; tem MBA em Gestão Empresarial pela FGV, e é Secretário Adjunto do Fórum Brasileiro do Processo de *Kimberley*.
e-mail: franciscoportofilho@terra.com.br

Referências

ABREU, Allan de. Cobiça e tráfico. A corrida do diamante. *Diário de São José do Rio Preto*, São José do Rio Preto, 11 mar. 2007.

_____. A corrida do diamante. MPF retoma investigações do garimpo. *Diário de São José do Rio Preto*, São José do Rio Preto, 13 mar. 2007.

ANUÁRIO Mineral Brasileiro 2005 – Departamento Nacional de Produção Mineral – Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br>>. Acesso em: mar.; maio; jul./2006.

BOCKSTAEL, Steven Van. *Artisanal diamond mining*. Brussels (Belgium): Ed. Egmont Institute. 2009.

BOXER, Charles. *A idade do ouro do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1963 e 1969.

COSTA, Antônio Gilberto (org.). *Cartografia da conquista do território das Minas*. Belo Horizonte: Editora UFMG/ Kapa Editorial, 2004.

DNPM. *Assessoria de Comunicação*. Disponível em: <www.dnpm.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2006.

FEDERAL apreende R\$5 milhões em diamantes com garimpeiro. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 08 jan. 2007, ano XXII, ed. 5002.

Força-tarefa ataca 426 garimpos ilegais. *Jornal Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 4 out. 2006.

FURTADO, Júnia Ferreira. *O livro da capa verde: o regimento Diamantino de 1771 e a vida no distrito Diamantino no período da real extração*. São Paulo: Annablume, 1996.

GALEANO, Eduardo. *Veias abertas da América Latina*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GARIMPO – SGB constata 587 atividades em áreas de preservação. *Brasil Mineral OnLine*. n. 301, 9 maio 2007. Disponível em <<http://www.brasilmineralonline.com.br>>. Acesso em: 11 maio 2007.

GLOBAL WITNESS Publishing. 2005 “*Making it Work – Why the Kimberley Process Must do More to Stop Conflict Diamonds*”. Disponível em: <www.globalwitness.org>. Acesso em: 14 maio 2009.

GONÇALVES, Andréa Lisly; KANTOR, Iris. *O trabalho em Minas Colonial*. São Paulo: Atual, 1996.

INNOCENTI, Nicol Degli. *The Kimberley Process: Time to review the monitoring system*. Ft.com site. London. Jul.14, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Trad. de Sandra Trabucco Valenzuela; Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez/ Brasília: UNESCO, 2001.

LEI 10.743, 9/out./2003. CONGRESSO NACIONAL. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: jul. 2006.

LEI 8.876/1994. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: fev. 2010.

LIMA JÚNIOR, Augusto de. *História dos diamantes nas Minas Gerais*. Rio de Janeiro: Edições Dois Mundos, 1945.

_____. *As primeiras Vilas do Ouro*. Belo Horizonte: Edição do Autor. 1962.

MACEDO; BRAYNER FILHO. Lei 10.743/2003. Processo de Kimberley (Lei n. 10.743/2003). *Jus Navigandi*. Disponível em: www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5320>. Acesso em: 03 out. 2006.

MARTINS, Celso. Devassa no garimpo ilegal. *Jornal Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 14 out. 2006. p.13.

MAURO, Frédéric. "Portugal e o Brasil: A estrutura política e econômica do Império, 1580-1750", in: BETHELL, Leslie (org.). *América Latina Colonial*. São Paulo: EDUSP, v. 1, 1997.

MINAS Gerais. *Jornal Oficial*, Belo Horizonte, 29 jun. 2009.

MP denuncia 15 por venda de diamantes. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 1º set. 2007, p. 25.

NERY, Miguel Antonio Cedraz. A Certificação Kimberley na Exportação de Diamantes Brutos. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, fev./2007.

NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1979.

O LADO Suriname do Brasil. *VEJA*, São Paulo, n. 2146, p. 56-57, 06 jan. 2010.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Assembléia Geral 56/236*. 96th plenary meeting. 13 mar. 2002.

PARTNERSHIP AFRICA CANADA. *O projeto sobre os diamantes e a segurança humana*. A falência das boas intenções. mar. 2005.

_____. *Foragidos e Fantasmas – Os Exportadores de Diamantes do Brasil*. Ottawa, Ontario. Canada, n.13, Mar. 2006 Disponível em <www.pacweb.org>.

_____. Disponível em http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/www_docs/related_docs1/final_summary_brazil_kp_review.pdf>. Acesso em: jun. 2007.

_____. *A falência das boas intenções*. Fraude, furto e assassinato na produção brasileira de diamantes. Edição Fora de Série, n. 12, maio 2005.

PATTON, Vanessa Motta. *O Regime internacional dos direitos humanos*. “Diamantes de Sangue”: A Violência Sexual e a Mutilação dos Cidadãos em Serra Leoa. 2004. (Artigo Internet).

PERMISSÃO de Lavra garimpeira. Lei n. 7.805/89.

PINTO, Virgílio Noya. *O Ouro do Brasil e o comércio anglo-português*. São Paulo: Cia. Nacional, 1979.

POLICIAL Rodoviária Federal lotada em Betim/MG é presa com diamantes em RO. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 15 jun. 2007.

PRATES, Maria Clara; ANTUNES, Daniel. Mineira lidera contrabando. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 25 jun. 2007, Caderno Gerais, p. 19.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 19 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

RBC *Capital Markets estimates for 2008*, Jan. 2009. Disponível em: <www.rbccm.com>. Acesso em: fev. 2010.

SANTOS, Joaquim Felício dos. *Memórias do distrito Diamantino*. 1864.

SOUZA, Marcelo Gomes. *Direito minerário aplicado*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2003.

SOUZA, Maria Eremita de. *Aconteceu no Serro*. Belo Horizonte: BDMG Cultural, 1999.

SUMÁRIO Mineral Brasileiro 2008. Diretoria de desenvolvimento e economia mineral. Departamento Nacional de Produção Mineral. DNPM. Brasília, 2009.

UNITED NATIONS. *Conflict Diamonds Sanctions and War*. New York: United Nations Department of public information, mar./2001. Disponível em: <<http://www.un.org/paece/africa/DIAMOND.html>>. Acesso em: 17 jan./2006.

VIANNA, Hélio. A economia mineira no século XVIII, in: *Primeiro Seminário de Estudos Mineiros*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1957.

VIEIRA COUTO, José. Memórias sobre a Capitania de Minas Gerais (1799). *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. 1848.

WIKIPÉDIA. Disponível em: <www.wikipedia.com>. Acesso em: 22 fev. 2010.

ZEMELLA, Mafalda P. *O Abastecimento da Capitania das Minas Gerais no Século XVIII*. São Paulo, 1951.