

2.

**Novo Código da Mineração:
avançar ou retroceder**

Novo Código da Mineração: avançar ou retroceder*

Por *Carlos Bittencourt***

Introdução

Apesar da ausência quase completa de um debate público nacional sobre o tema, está em curso a elaboração de um novo marco legal para a mineração no Brasil. Trata-se de uma questão estratégica sob todos os pontos de vista, econômico, político, ético, ecológico, cultural. A mineração fortaleceu-se, nos últimos 10 anos, como um dos principais esteios do modelo de desenvolvimento brasileiro, e o novo marco legal tem o intuito de consolidar e, quem sabe, aprofundar qualitativamente essa tendência.

O cenário

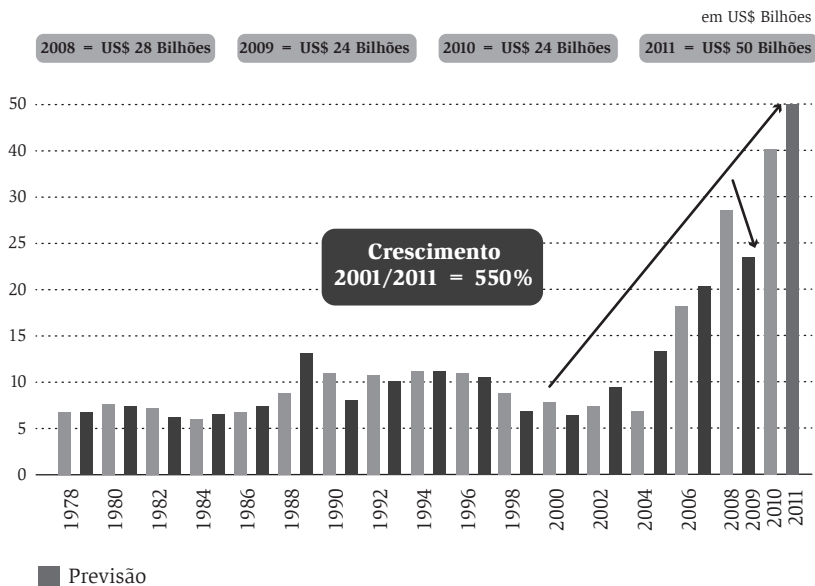
A produção mineral brasileira cresceu 550% entre 2001 e 2011 (Tabela 1). Nessa década, a participação da indústria extrativa mineral no PIB cresceu 156%. Em 2000 representava apenas 1,6% e em 2011 passou para 4,1%. Isso mostra que não apenas a pauta exportadora, mas a própria estrutura produtiva brasileira sofreu uma reversão reprimarizante. Um dos principais motivos macroeconômicos dessa reversão está na aposta

* Artigo recebido em agosto de 2012.
Artículo aprobado en octubre de 2012.

** Historiador e investigador del Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

pele equilíbrio da balança comercial e da balança de pagamentos (Bittencourt, Bossi e Santos, 2012). Sem o saldo da balança comercial do setor mineral, a balança comercial brasileira, em 2010, teria um déficit de 7,6 bilhões de dólares e em 2011 de 10 bilhões de dólares.

Tabela 1
Evolução da produção mineral brasileira

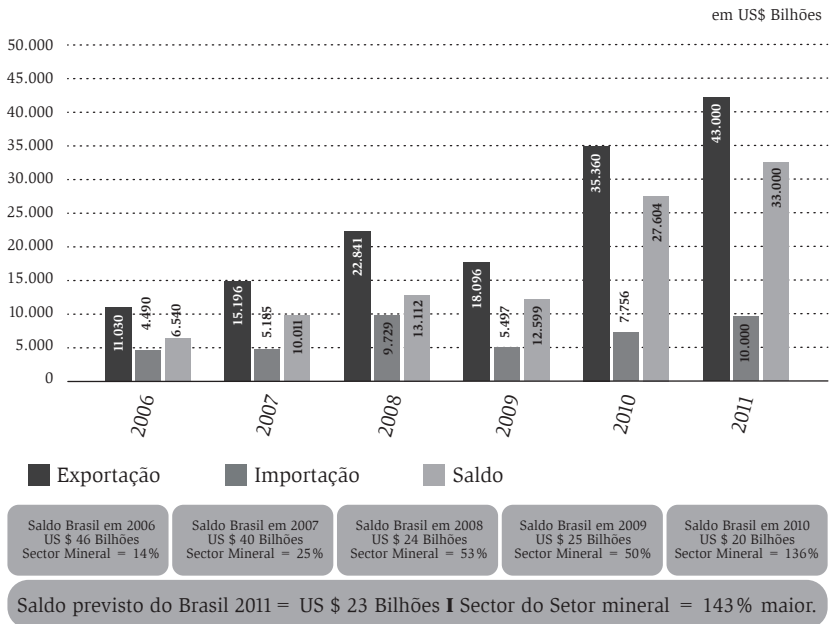


Fonte: Ibram
Não incluídos Petróleo e Gás

Um aspecto importante a ser destacado é a qualidade do principal minério exportado pelo Brasil, o minério de ferro. A mina de Carajás, por exemplo, a maior do mundo, tem ferro com um teor superior a 66%, altíssimo se comparado com as outras minas de ferro do mundo. Isso significa, transpondo os estudos da economia clássica sobre a renda diferencial da terra para o tema do extrativismo, uma renda diferencial da natureza (Moreira, 2007). Esta renda diria respeito aos ganhos adicionais advindos da localização e da fertilidade do solo.

Ganhos produzidos pela natureza ao dotar alguns sítios de qualidades superiores para a atividade econômica do que outros. Nesse sentido, a operação de minas com esse alto teor de ferro, se apropria de uma qualidade natural para geração de lucros adicionais, visto que para a obtenção de ferro gusa, por exemplo, os processos são menos custosos.

Tabela 2
Participação da indústria da mineração no saldo comercial brasileiro



Fonte: Ibram

Apesar desse processo tendencial estar muito vinculado à desregulamentação e liberalização produto do período neoliberal anterior, ou seja, subordinado às determinações, inclusive internacionais, das grandes corporações e do mercado, o maior esforço planejador e indutor estatal dos governos petistas tem atuado no sentido de intensificá-lo. As medidas de desoneração da indústria e os investimentos em setores diversificados da economia nacional,

não fazem frente aos investimentos privados e públicos alocados no setor mineral e em sua infraestrutura. Soma-se a isso, a pressão que exercem os superlucros da mineração sobre os outros setores da economia, atuando como mais um fator contrário à diversificação econômica. Reforça-se assim uma tendência ao desinvestimento e uma sobrevalorização da moeda nacional que afeta especialmente a indústria de transformação, facilitando a entrada de manufaturas importadas. O Bndes, que se tornou o segundo maior banco de fomento do mundo, tem mais da metade de sua carteira de investimentos, através da Bndespar, destinadas ao setor de petróleo, gás e mineração¹.

Tabela 3

A carteira de investimentos da Bndespar

	Ações	Debêntures	Fundos	Derivativos Isolados	Total
Petróleo e Gás	38,7	-	-	-	33,2
Mineração	21,4	14,3	-	-	20,0
Energia Elétrica	16,2	20,6	-	-	16,3
Alimentos	8,8	17,6	-	-	9,6
Telecomunicações	2,2	12,5	-	6,5	3,3
Papel e Celulose	3,2	2,9	-	-	3,1
Metalurgia	0,1	15,4	-	74,6	2,3
Transportes	1,4	2,9	-	-	1,5
Bens de Consumo	0,4	9,7	-	-	1,5
Fd. Priv. Equity - PIQ	-	-	77,1	-	1,6
Outros	7,6	4,1	22,9	18,9	7,6
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Bndes

1 Vale observar a posição do setor de energia elétrica, muito associado às redes de produção mineral. Não à toa a Vale detém 9% de participação na Usina Hidrelétrica de Belo Monte e tem participação acionária ou controla outras nove usinas hidrelétricas ou centrais hidrelétricas no país.

É importante ressaltar o papel destacado que vem cumprindo a mineração no processo de formulação da política para a infraestrutura logística, responsável por circular a produção brasileira. Primeiro, o Plano Nacional de Rodovias e Ferrovias e agora o Plano Nacional de Portos, que significam nada menos do que uma ampla privatização sobre o controle da costa e de importantes parcelas do território nacional. Essa infraestrutura logística se subordina a uma perspectiva de desenvolvimento extrovertida, na linguagem dos próprios economistas, voltada para o escoamento dos recursos naturais, minerais, água, energia e produtos agrícolas até os portos para serem exportados. E isso buscando sempre os menores custos.

Além disso, o governo, através da Secretaria de Geologia e Mineração do Ministério de Minas e Energia, apresentou o Plano Nacional de Mineração 2030, que prevê um crescimento extravagante da produção mineral brasileira nos próximos 17 anos, levando-a a um ritmo e intensidade absolutamente insustentáveis.

Tabela 4

Previsão de produção de alguns minerais e productos de base mineral selecionados

	Producto	Unidade	2008	2015	2022	2030
Bem Mineral	Minério de Ferro	Mt	351	585	795	1098
	Ouro	t	55	120	180	200
	Cobre (contido)	Kd	216	500	700	1000
	Agregados	Mt	496	727	1063	1524
	Rochas Ornamentais	Mt	7,8	11,1	15,8	22,4
	Bauxita	Mt	26,8	42,3	56,7	79,3

Continuação

	Produto	Unidade	2008	2015	2022	2030
Metalúrgica	Alumina	Mt	7,82	13,5	18,2	25,7
	Alumínio	Mt	1,66	2,04	2,51	3,18
	Níquel	Mt	25,8	33,6	80	132
	Aço - Bruto	Mt	33,7	56	77,9	116
	Ferro-Ligas	Mt	984	1613	2177	3079
Não-metálicos	Cimento	Mt	52	76	111	159
	Cerâmica Vermelha	Bilhão peças	70	103	150	215
	Cerâmica de Revestimos	Mm2	713	1009	1458	2077

Fonte: Ministério de Minas e Energia

Há dois problemas principais nessa estrutura que vem se consolidando. Um de caráter socioeconômico e outro de caráter socioambiental e comunitário. Esse processo de crescimento e os novos investimentos orientam nossa economia para fora, com um perfil cada vez mais primário exportador, consolidando no território nacional e em sua economia uma corporatização (Santos, 2002a, 252) das paisagens e dos territórios à imagem e semelhança dos interesses empresariais, subordinando os modos de vida locais ao padrão global de acumulação capitalista atual. A materialização dessa corporatização em minas, minerodutos, ferrovias e portos institui no território uma espécie de destino. Quando a Anglo American, apenas para citar um exemplo, constrói um mineroduto no valor de 3,6 bilhões de dólares, o maior mineroduto do mundo e o maior investimento mundial dessa empresa, ela espera que esse sistema de transporte mineral não apenas se pague, mas que gere enormes lucros. Para que isso aconteça é necessário que a mina, em Conceição do Mato Dentro – MG, seja exaurida e produza até extinguir seus minérios. Esse mineroduto já está licenciado ambientalmente, ou pelo menos aprovado nos céleres processos do IBAMA e na maioria dos 32 municípios por onde cruzará. Seria isso uma espécie de destino ou não? ¿Para que servirá um mineroduto quando não houver mais o minério na mina?

Outro aspecto está relacionado à dinâmica predatória que essa atividade impõe ao meio ambiente e às comunidades. Por definição, a atividade mineradora em grande escala é extensiva em sua apropriação natural e territorial. Essa apropriação com a ampliação da atividade minerária também se expande e esboça um mapa nacional de conflitos por justiça socioambiental em todo o país (Banco de Dados do Observatório de conflitos mineiros da America Latina). Em uma estrutura fundiária tão desigual como a nossa os efeitos dessa expansão são ainda mais perversos, onde, por exemplo, frágeis empreendimentos comunitários de agricultura familiar, assentamentos e áreas quilombolas são removidos do solo em nome do subsolo. Essa extensividade territorial se reflete também na regulamentação da exploração minerária em Terras Indígenas² e nos processos de flexibilização das regras para exploração mineral em Áreas de Preservação Ambiental.

É nesse cenário que se apresenta a proposta de um novo marco regulatório para a mineração. Os integrantes do governo que formularam a proposta não tergiversam e afirmam que esse novo marco legal tem o objetivo de ampliar o já amplíssimo processo de extração mineral brasileiro. A equipe da Secretaria de Geologia e Mineração do MME que formulou a proposta explícita, nos espaços públicos onde participa, que o objetivo dessa reformulação do novo marco regulatório é instituir as bases legais para a ampliação da extração mineral brasileira à luz do Plano Nacional de Mineração 2030.

2 Está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei 1610 que regulamenta a extração mineral em Terras Indígenas. Desde a Constituição esse tipo de exploração está proibida, necessitando de uma lei de regulamentação para ser liberada. Até aqui a resistência dos movimentos indígenas e dos movimentos sociais brasileiros impediu essa regulamentação. Ao que parece, as forças favoráveis à mineração em Terras Indígenas terão hoje condições de aprovar a regulamentação e abrir o enorme dique da demanda extrativa sobre estes territórios até então protegidos.

O Novo Código da Mineração

O Código Mineral e o conjunto de leis que conformam o marco legal da mineração são como uma Constituição Federal para essa atividade. Não à toa, o Código vigente data de 1967 e só agora, 24 anos depois de aprovada a Constituição Brasileira, é que está sendo substituído. É necessário tratar o tema com a seriedade que merece e isso requer, além de profundidade técnica e teórica, um amplo e democrático processo de consulta e debates públicos. Não se trata da regulação de uma atividade meramente econômica, de um negócio. O que está em jogo é a forma como o Brasil utiliza os bens comuns do seu povo e da humanidade que não se renovarão e que têm estoque limitado. De uma atividade que avança sobre o meio ambiente e sobre os territórios, que disputa água e energia e que tem cumprido um papel importante na tendência reprimarizante brasileira.

Por se tratar, portanto, de um tema do interesse do conjunto da sociedade, o método para aprovação desse novo marco regulatório deve distar muito daquele utilizado nos idos dos anos 60, sob um regime constitucional autoritário. Por isso, não se pode tratar o processo de instituição de um novo marco legal da mineração apenas como uma atualização do antigo marco, onde só quem opina é o governo, os parlamentares e as empresas. Trata-se de formular um mecanismo legal em favor de uma estratégia e de um modelo de desenvolvimento.

Os indícios iniciais da forma como o governo aborda a questão não são nada bons. O mínimo para a garantia de um debate público, em igualdade de condições para todos os agentes da cidadania, seria a publicidade imediata do conteúdo integral da proposta do novo marco legal e nem sequer isso foi garantido até agora. Ao contrário, vem-se insistindo no segredo quanto à proposta, na sua construção pelas costas do debate cidadão.

Mesmo nesse cenário de profunda dificuldade de acesso à proposta governamental, existem algumas pistas de para onde esse processo caminha. A FASE lançou um primeiro estudo em que tenta mapear essas tendências até aqui apontadas. Nesse estudo, Bruno Milanez, pesquisador e professor da Ufjf, infere que a “proposta tem um forte caráter setorial e neodesenvolvimentista” (Milanez, 2012). O pesquisador identifica quatro eixos centrais que orientam a proposta do novo marco, são eles:

- “1. Ampliar e intensificar a exploração mineral no país;
2. Aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração;
3. Promover a verticalização do setor, por meio da instalação de indústrias de base;
4. Desenvolver instrumentos para mitigação dos impactos ambientais da atividade mineral” (ibíd.).

Para viabilizar esses horizontes o governo propõe mudanças organizadas em torno de três aspectos:

- processuais, que combateriam, principalmente, a especulação com os requerimentos de pesquisa e lavra, com maior controle do estado e, em alguns casos, através de processo licitatório ou leilões;
- institucionais, nos quais a principal mudança seria o fim do Departamento Nacional de Produção Mineral (Dnpm), substituindo-o por uma Agência Reguladora, além do fortalecimento do Serviço Geológico do Brasil (Cprm) e;
- tributários, fazendo valer uma nova política para os royalties do setor, especialmente a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, estabelecendo novas alíquotas e bandas variáveis de acordo com a verticalização produtiva ou de acordo com o status do mineral no comércio internacional.

Esse conjunto de iniciativas parece muito modesto para considerarmos esse marco legal uma novidade. Em verdade, ele apenas “moderniza” alguns aspectos da gestão mineral e aumenta a capacidade estatal de capturar renda extrativa no setor. Todo o acúmulo sobre os impactos socioambientais da mineração, o fortalecimento da capacidade decisória das comunidades atingidas e da cidadania, ou a elaboração de uma estratégia mais ousada para o combate a nossa inserção primário-exportadora, não parecem estar no centro das preocupações dessa proposta de marco institucional.

A reflexão que segue tem o intuito de sugerir linhas gerais para a construção de um olhar alternativo à regulamentação da atividade mineral apenas como um negócio, na qual a valoração dos bens minerais ocorre dentro dos frios e frenéticos mecanismos do mercado e estão exclusivamente a serviço da maior lucratividade. Sugiro aqui, quatro eixos gerais para abordar o tema: definição dos minérios como bem comum; controle público sobre a atividade mineradora; por uma estratégia de desenvolvimento pós-extrativista; uso concorrencial do território: mineração X comunidades e meio ambiente.

Os minérios como um bem comum

A formação dos minerais, inclusive os explorados economicamente, está associada a processos físico-químicos que intervêm durante a cristalização do magma. Trata-se de um processo em que coincidem diversos elementos de forma não programada, com resultados distintos através de um tempo geológico, de milhões de anos. São processos que até hoje não foram reproduzidos artificialmente e dificilmente o serão. Portanto, a constituição do estoque mineral do planeta durou eras geológicas inteiras das quais em um período de 100 anos a humanidade, ou os setores dominantes da humanidade, se apropriou de uma quantidade inaudita e num ritmo voraz.

Por outro lado, um aspecto irreduzível dos minerais é que são finitos e não renováveis. Assim, não se trata apenas da regulamentação de uma atividade econômica como a agricultura ou a indústria. Conforme são extraídos os minerais localizados no território brasileiro, trilha-se um caminho sem volta, não há segunda safra. Dessa forma, a maneira como é conceituado o minério, o objeto elementar da regulação legal, define a abordagem de conjunto que orientará o marco legal.

Mais do que um bem da União, o minério é um bem comum (Lipietz, 2010), não privatizável, fonte de sustento dessa e das próximas gerações, que deve ser regulado e explorado segundo uma racionalidade pública baseada em um amplo processo de decisão democrática. A instituição de um novo marco comprometido com a utilização sustentável dos minerais deve se sustentar em regras mais rígidas sobre a apropriação dos bens comuns minerais, protegendo-os contra os surtos exploratórios apenas baseados no aumento dos preços.

Controle público sobre a atividade mineradora

Uma característica marcante do atual Código Mineral é o seu perfil centralista, com poderes de decisão concentrados no Executivo e blindado contra qualquer ameaça de participação cidadã. Ao mesmo tempo, após a privatização da Vale, a retenção pública de parte da riqueza gerada pela mineração tornou-se pequeníssima, que comparada com a dos principais países mineradores é uma das menores do mundo (Santos, 2012). Com a exceção da extração de urânio em Caetité, todo o setor minerário do Brasil está privatizado. Em alguns casos, como a extração do ouro, mais de 90% do controle sobre a atividade extrativa está nas mãos de empresas estrangeiras.

Uma questão importante que se impõe nesse debate é como avançar na descentralização e abertura democrática para o maior controle

social sobre essa atividade extrativa e ao mesmo tempo fazer regredir a enorme desregulamentação a que foi submetida. Fazendo imperar o princípio da precaução, ou seja, quando houver dúvidas, conflitos, resistências, questionamentos, inclusive judiciais a um empreendimento, ele deve ser paralisado até que se dirimam os problemas.

Se compreendermos os minerais brasileiros como um bem comum, devemos virar a lógica atual de ponta à cabeça. Os processos de concessão de licenças de pesquisa e exploração devem passar por um amplo processo de consulta pública, em que sejam auscultadas e levadas em conta na decisão final, em primeiro lugar, a posição das comunidades e populações diretamente atingidas pelos empreendimentos, garantindo, é claro, o direito a dizer “não” a esses empreendimentos.

Há um aspecto que deve ser visto como um pressuposto para a participação cidadã nesse tema: o acesso à informação. O setor mineral é pouquíssimo transparente. Não há acessos aos contratos de exploração, não há controle eficiente sobre os níveis de produtividades, tampouco dos impactos socioambientais e da qualidade das relações trabalhistas. Há, por isso, importantes parcelas de impostos devidos ao Estado que são contestados na justiça pelas empresas e uma dúvida geral sobre a veracidade das contas tanto referentes ao que se extraiu quanto ao que isso gerou de renda.

Assim será possível a criação de um sistema integrado para o controle dos repasses da Cfem (Compensação Financeira pela Exploração Mineral), da TAH (Taxa Anual por Hectare) e do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica que permita ter clareza da veracidade entre a quantidade de minérios extraídos e da quantidade de renda extrativa destinada ao Estado, por exemplo. Os dados desse sistema seriam a base para o controle social sobre os montantes destinados das empresas ao Estado, a distribuição desses recursos entre os diferentes entes da federação e, ainda, a destinação final desses recursos na execução orçamentária.

Em um cenário privatizado, a hipótese de uma empresa pública que controle o mapeamento geológico do país e um processo de concessão que ponha fim ao método do “quem chega primeiro” pode ser um avanço. No entanto, se não se institui um processo mais criterioso e rigoroso de concessão para as pesquisas e as lavras, de nada vale um maior controle público. Esse controle do Estado sobre a atividade mineradora deve se basear na compreensão dos recursos naturais como bens comuns, dos quais o próprio Estado é o guardião. Logo, quanto mais facilidades são criadas para a apropriação privada desses *commons*³, mais estará o estado atuando contra o interesse público.

Dois mecanismos de fácil adoção poderiam ser incorporados no processo de concessão das lavras. O primeiro, já utilizado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), diz respeito ao percentual do conteúdo local na rede produtiva vinculada ao Petróleo. Ou seja, que uma parte da tecnologia e do maquinário sejam produzidos no Brasil. Essa medida caminha no sentido contrário à tendência de monotonização das economias locais, pois tende a instalar maior capacidade tecnológica nacional. No entanto, seus efeitos na diversificação econômica são controversos, porque a capacidade industrial e técnica instalada pode se manter subordinada ao modelo primário exportador.

O segundo já vem sendo adotado em outros países e teve como pioneira a Austrália: trata-se da taxaço dos lucros excepcionais. Todo lucro que exceder U\$ 75 milhões deverá ser taxado em 30%. Esse, além de poder ser um mecanismo importante de maior captura da renda minerária, ainda poderia servir como um elemento limitador da expansão desenfreada do setor.

3 Os bens comuns: modelo de gestão dos recursos naturais (*Revista Passarelle*, maio de 2010).

Por uma estratégia de desenvolvimento pós-extrativista

Há uma vasta tradição de estudos sobre a “maldição dos recursos”. Em linhas gerais, essas pesquisas associam a abundância de recursos naturais com o subdesenvolvimento socioeconômico das nações. A escassez de exceções a essa regra, como por exemplo, o caso Norueguês, apenas reforça a sua validade.

Quanto mais um país se especializa na exportação de recursos naturais, mais estará suscetível aos efeitos da maldição dos recursos. Há dois aspectos principais e complementares dos desdobramentos dessa maldição: uma posição subordinada da divisão internacional-territorial do trabalho e, com efeito, a subordinação dos territórios, lugares e paisagens locais, no interior do país, ao processo técnico e socioeconômico de reprodução do capital em nível global, constituindo o que Milton Santos chama de corporatização dos territórios.

Celso Furtado, analisando seus estudos sobre o caso venezuelano, afirmava:

“Eu tinha diante dos olhos, pela primeira vez, o fenômeno dessas economias que crescem apoiadas em um setor de altíssima produtividade que utilizava um recurso não renovável. Por mais que se enriqueçam, não adquirem autonomia de crescimento e podem desmoronar como um castelo de cartas. Todos os segmentos da sociedade recebiam de alguma maneira um tipo qualquer de subsídio, o que produzia um consenso que legitimava a irracionalidade econômica” (Furtado, 1987, 218).

Infelizmente, o sentido para o qual se orienta o novo marco regulatório no Brasil parece desdenhar desses ensinamentos. Haja vista que, ao que tudo indica, os dois eixos principais do novo marco serão

a criação de uma base legal, que possibilite uma expansão de mais de 100% dos níveis de extração atuais nos próximos 15 anos, e, ao mesmo tempo, o aumento da fatia da renda minerária capturada pelo estado.

Nesse sentido, quanto mais setorizado (Milanez, 2012) for o novo código mineral, quanto mais deslocado de um planejamento global do modelo de desenvolvimento nacional, mais ele estará a serviço da manutenção ou ampliação do atual modelo. Todos os indícios levam a crer que a orientação do novo marco legal só vem reforçar a expansão setorial da mineração dentro da estrutura produtiva nacional e, com isso, criar mais um vetor favorável à tendência reprimarizante mais geral.

Essa tendência vai de encontro à sanha do governo federal em reposicionar o Brasil no jogo de forças da geopolítica internacional, submetendo sua pujança à volatilidade dos preços dos *commodities* minerais e à possibilidade de ter uma segunda chance reduzida diante da finitude das reservas. Podendo correr o risco de passar por uma situação similar à que alguns países enfrentam hoje em relação ao petróleo:

“A indonésia, país membro da Opep, exportou petróleo da faixa de U\$ 2 a U\$2,5 dólares o barril. Esgotados os seus campos, hoje é importadora de petróleo na faixa de dezenas de dólares. O México, após a crise da dívida em 1982, teve de entregar suas reservas à exploração predatória de companhias concessionárias; tinha reservas de 48 bilhões de barris, hoje reduzidas a 14 bilhões” (Lessa, 2009).

Se deixada ao sabor dos ventos do mercado, a economia brasileira tende a aprofundar seu papel de primário-exportadora. Um novo marco legal da mineração deve estar ancorado em um processo de planejamento nacional sobre o futuro que queremos. No entanto, do nosso ponto de vista, não é o planejamento nacional que deve

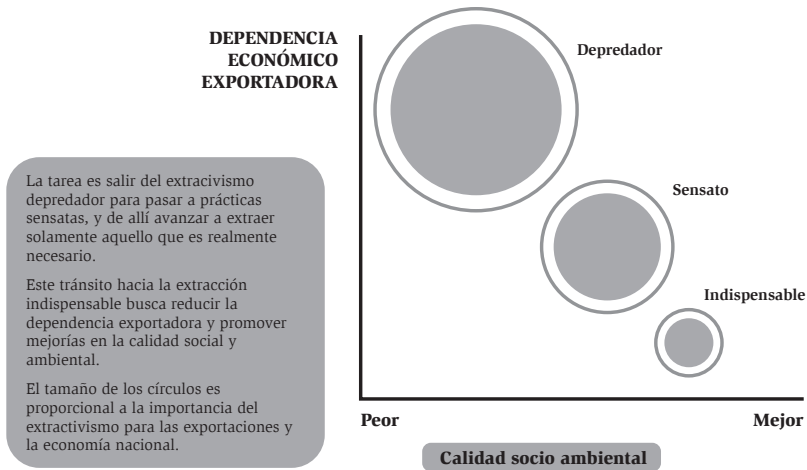
subordinar os diversos territórios locais. Ao contrário, aquele deve ser fruto de um processo de confluência das diversas dinâmicas territoriais locais. O planejamento nacional é resultado e não ponto de partida. Uma ferramenta elementar para qualquer planificação nesse sentido é a elaboração de um zoneamento econômico e ecológico do território nacional, determinando, inclusive, zonas de exclusão minerária nos ambientes mais frágeis, nas cabeceiras dos rios e onde podem se desenvolver empreendimentos agroecológicos (Alayza, 2011). Buscar levar em consideração os diferentes aproveitamentos atuais do território e os possíveis usos para finalidades concorrenciais como, por exemplo, onde já há o aproveitamento do território para agricultura e existam jazidas minerais no subsolo.

Ao mesmo tempo, deve-se buscar instituir uma nova orientação para o papel que pode cumprir o Brasil na configuração geopolítica internacional. A partir dos já clássicos ensinamentos dos pensadores da Cepal da metade do século passado, ou das atualíssimas análises sobre as tendências à reprimarização econômica, podemos concluir que, do ponto de vista da inserção econômica internacional, tornarmo-nos *players* na exportação de *commodities* minerais é um equívoco. É necessário traçarmos metas de transição para uma economia menos dependente da extração mineral e muitíssimo menos dependente da exportação desses minérios. Junto com Eduardo Gudynas e Alberto Acosta, pensamos ser necessário construirmos transições pós-extrativistas que nos levem do atual cenário da mineração predatória e voltada para a exportação de longa distância para um cenário onde apenas sejam extraídos os minerais indispensáveis (extrativismo indispensável) e em um circuito regional de produção (Gudynas, 2012).

Gudynas vem destacando a necessidade de se construir um “regionalismo autônomo” (Centro Latinoamericano de Ecologia Social, 2011), que assentaria um processo de integração regional

alicerçada na cooperação e nos circuitos regionais de produção, estabelecendo certa autonomia do processo de globalização. Ou pelo menos uma autonomia das imposições vindas de fora para dentro.

Gráfico 1



Uso concorrencial do território: Mineração X Comunidades e Meio Ambiente

O marco legal atual não deixa dúvida sobre a prioridade que dá ao subsolo frente ao solo, ou, dito de maneira mais concreta, que dá à mineração frente aos outros usos do solo. Os artigos 57 e 87 do atual Código da Mineração falam por si mesmos:

“Art. 57. No curso de qualquer medida judicial não poderá haver embargo ou sequestro que resulte em interrupção dos trabalhos de lavra.

Art. 87. Não se impedirá por ação judicial de quem quer que seja, o prosseguimento da pesquisa ou lavra” (Decreto-Lei N° 227, de 28 de fevereiro de 1967).

Reflexos de um período autoritário que subordinava os territórios e a diversidade sociopolítica a um suposto interesse nacional determinado de cima para baixo. No entanto, a Constituição de 1988 não aborda a questão de um mesmo ponto de vista. Apesar de trabalhar esse tema dentro de um marco discursivo com aspectos comuns ao período ditatorial anterior, o parágrafo primeiro do artigo 176 não é tão claro quanto à inelutabilidade da atividade minerária.

“Art. 176. §1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha a sua sede e administração no país, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Se levarmos em conta o que o professor Bruno Milanez tenta nos fazer lembrar no seu estudo, fica claro que há espaço na aprovação de uma nova regulamentação da atividade mineral brasileira para determinar mais claramente o que seria o interesse nacional para poder efetuar “a pesquisa e a lavra dos recursos minerais”:

“Na verdade, a idéia de “interesse nacional” já vem sendo contestada por cientistas sociais e cientistas políticos da escola pluralista desde o início do século XX. Por exemplo, Olson (1965), apoiado nas propostas de Arthur F. Bentley (1850---1957), argumentava que a idéia de um “interesse nacional” consistia em ficção; uma vez que todo interesse pertence a um grupo específico de atores. Seguindo esse raciocínio, ele propunha que o “interesse nacional”

nada mais seria do que o interesse de um grupo que tinha a pretensão de apresentar suas demandas como se fossem universais” (Milanez, 2012).

Dessa forma, é possível fazer uma leitura menos autoritária do que seria o interesse nacional, democratizando-o. Dando voz aos territórios e à cidadania. Com um interesse nacional constituído dessa maneira, a leitura do parágrafo 1º do artigo 176 pode ser feita de forma diferente. A afirmação “somente poderão ser efetuadas” torna-se a chave principal da leitura e a concessão ou autorização dependeriam do processo instituinte do que seria, em cada caso, o interesse nacional.

A partir dessa perspectiva, é possível pensar que há um espaço significativo, mesmo dentro dos marcos constitucionais atuais, para elaborar uma legislação que não subordine os diferentes usos do solo à extração de minerais no subsolo. Essa é uma reivindicação chave dos movimentos e organizações sociais que vêm debatendo o tema no Brasil: como dar às comunidades e territórios afetados o direito de dizer não aos empreendimentos e ao mesmo tempo construir usos econômicos alternativos.

Certamente a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴ é um passo importante no sentido de garantir aos povos indígenas e tradicionais o direito à consulta prévia, livre e informada. Infelizmente, as legislações nacionais, até agora, não avançaram no caminho de tornar essas consultas vinculantes, ou seja, dando direito a esses povos de recusar os empreendimentos.

Como se sabe, a mineração concorre e inviabiliza outros usos do solo quando atua no subsolo. Uma atualização do código em favor

4 Vale ressaltar que o Brasil apesar de signatário dessa convenção não a regulamentou em seu território e, ao contrário, está em vias de aprovar uma regulamentação para a mineração em Terras Indígenas que parece desconhecer a convenção da qual é signatário.

das pessoas do Brasil e da preservação ambiental deve apenas permitir a atividade mineral quando não concorra com outras atividades ou quando essas possam, de fato, ser transferidas para outro local, segundo os seus partícipes. Assim, deve-se frear o processo de expansão da mineração sobre as áreas de preservação e indígenas, e instituir mecanismos legais que preservem a atividade agrícola, em especial, a agricultura familiar e minifundiária.

Um último aspecto, mas não menos fundamental, deve ser levado em consideração: a mineração é sedenta por água, tanto para o seu processo de purificação dos minérios, como a lixiviação (explica); como pela origem das minas, muitas vezes associadas a áreas de nascentes e córregos; ou ainda, pela necessidade intensiva de energia que no Brasil tem se refletido em um grande processo de construção de pequenas, médias e imensas barragens nos rios. Mais do que os minérios, a água é um recurso estratégico porque está diretamente ligada às necessidades de subsistência da humanidade, dos demais reinos animais, do solo e da flora.

Conclusões

Nuca antes a humanidade havia se confrontado tão cruamente com a realidade do fim dos estoques dos “recursos” naturais não renováveis. A separação entre as ciências econômicas e as ecológicas só era possível dentro de uma ilusão de infinitude dos recursos, ou na forma alienada de ver, que dissocia o produto final da natureza, do trabalho e da técnica que o geraram, como se a riqueza social adviesse do nada. Essa confrontação com a finitude dos estoques naturais força essas ciências com origem etimológica comum (mesmo radical grego oikos) a se revisitarem. À luz desse choque, é necessário um planejamento ecológico e econômico que possibilite um reencontro entre a utilidade do produto e a sua produção no debate mais específico da mineração,

um novo planejamento produtivo que re-associe a extração de bens minerais com o seu para as finalidades indispensáveis.

É evidente que tudo isso não se reduz a uma disputa no campo das idéias. No frígido dos ovos, será possível identificar muito claramente os campos sociopolíticos de interesses em torno do debate do novo marco legal e sua correlação de forças.

O governo efetivamente terá de se posicionar diante desses campos. Os sinais até aqui não são nada bons, além do total sigilo com que são tratados os projetos de lei que instituirão o novo marco legal. O que o governo chamou de metodologia participativa para a elaboração do Plano Nacional de Mineração 2030 contou apenas com a participação de funcionários do governo, de representantes da Vale e do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) e representantes dos interesses empresariais (Santos, 2012). Os interesses do governo em ampliar a captura de renda mineral estão associados ao das empresas em aumentar a extração mineral no país. Mais uma vez, assim como nos debates do Código Florestal, a tendência é que o governo confronte os setores vinculados às lutas populares e socioambientais para viabilizar seu projeto neodesenvolvimentista.

A metáfora das veias abertas segue atual; em um país com uma das estruturas fundiárias mais desiguais do mundo, os empreendimentos minerários e sua infraestrutura logística de transportes e de energia ampliam a pressão sobre pequenas propriedades, assentamentos de reforma agrária, colônias pesqueiras, territórios quilombolas, áreas de preservação e terras indígenas. Um novo marco legal da mineração deve servir – em seus diversos mecanismos de regulamentação – para conter esse velho impulso primário exportador de nossa economia. Dessa maneira, seria justificado um processo de atualização jurídica do setor mineral.

Por outro lado, se a atualização do Código se reduzir à busca de maior dinamismo da atividade minerária e, por conseguinte, da sua expansão e fortalecimento, avançando na apropriação privada dos bens comuns e dos territórios, e instituir como o principal mecanismo de controle social sobre a riqueza mineral o aumento da captura de renda minerária pelo Estado, ao contrário de significar uma novidade, significará um retrocesso. Esse dilema confrontará a sociedade brasileira no próximo período: ou o novo marco legal serve para avançar na garantia de um uso racional e democrático dos bens comuns e para reorientar o sentido do nosso modelo de desenvolvimento, ou ele não serve.

Bibliografia

Alayza, Alejandra y Gudynas, Eduardo, 2011, *Transiciones: posextractivismo y alternativas al extrativismo en el Perú*, Perú, Cepes.

Bittencourt, Carlos; Bossi, Dario e Santos, Rodrigo, 2012, “Crescimento Cruel”, em *Revista Democracia Viva*, no. 48.

Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes), 2011, “Taller a distancia 2011, Documento de Estudios”, no. 5.

Furtado, Celso, *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

Grupo permanente de trabajo sobre alternativas ao desarrollo, 2011, *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundação Rosa Luxemburgo.

Gudynas, Eduardo, 2012, *Transiciones para salir del viejo desarrollo*, Perú, Claes.

Leff, Enrique, 2009, *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*, Petrópolis, Vozes.

Lessa, Carlos, 2009, “Dez anos de economia brasileira: decifrando enigmas” em Passarinho, Paulo e Gonçalves, Reinaldo, org., *Coletânea de Entrevistas do Jornal dos Economistas*.

Lipietz, Alain, 2010, “Questões sobre os bens comuns”, em *Os bens comuns: modelo de gestão dos recursos naturais*, Revista *Passarelle*, maio.

Milanez, Bruno, 2012, “O Novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos” em Maleaba, Julianna, org., *Novo marco legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem?*, Rio de Janeiro, Fase.

Moreira, Roberto José, 2007, *Terra, poder e território*, São Paulo, Expressão Popular.

Santos, Rodrigo, 2012, “Fundamentos para a criação de um Fundo Social e Comunitário da Mineração no Brasil”, em *Caderno do Observatório do Pré-sal*, no. 2, Rio de Janeiro.