

## **Mudança no marco legal da mineração no Brasil Tensão entre regulamentação e desregulamentação**

**Carlos Bittencourt**  
Pesquisador do Ibase

### **Resumo executivo**

O texto a seguir trata do processo em curso no Brasil de modificação do marco regulatório da mineração. A expansão do setor mineral atingiu números extravagantes na última década, registrando um crescimento dos negócios da mineração da ordem de 550%. Esse crescimento movimentou e reorganizou os interesses em torno dessa atividade, resultando na modificação da legislação em vigor que data de 1967.

Esse breve estudo trata de uma interpretação geral sobre essa modificação a partir do cenário de aumento da atividade mineradora. Busca, através de uma comparação entre o Código em vigor e o apresentado ao Congresso Nacional no dia 18 de junho deste ano, construir um quadro onde se possa visualizar as principais mudanças em questão e seus possíveis impactos na realidade brasileira. Através dessa análise comparativa a pesquisa tenta lançar luz sobre o que de fato pode representar uma mudança da norma da mineração no Brasil, qual é a capacidade de implementação dessa norma e o seu significado para os setores envolvidos diretamente nesse processo, qual seja, as empresas mineradoras, o estado brasileiro e a sociedade civil, especialmente os territórios diretamente afetados pela mineração e sua logística.

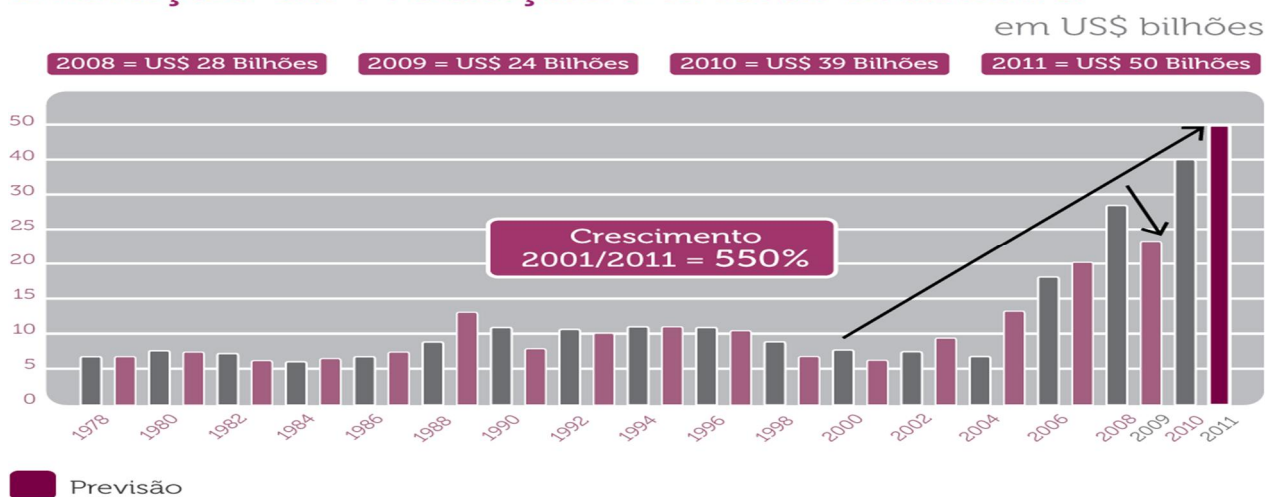
De forma singela, são analisadas também as normativas correlatas ao Código da Mineração. A legislação ambiental, trabalhista, hídrica e indigenista que têm pontos de contato com a atividade mineradora ou que tratam diretamente sobre esta atividade. Em verdade, essas legislações ou regramentos também vem passando por processos de reformulação no que diz respeito aos pontos de contato com a mineração. O caso mais evidente é a legislação de mineração em Terras Indígenas que foi retomada e está em vias de ser apresentada para votação no Congresso representando um ataque histórico aos direitos indígenas no país e uma ruptura com a Convenção 169 da OIT.

Por fim, o estudo busca tirar conclusões sobre o que resulta dessas propostas de mudança legal. Ao construir uma nova legislação, mesmo que ela traga dentro de si algumas melhorias, está-se, de fato, determinando um processo de regulamentação? Ou, às vezes, um processo de criação de novos regramentos pode trazer dentro de si a contradição entre a regulamentação e a desregulamentação? A opinião do artigo é que o processo no Brasil é contraditório no que diz respeito a essa questão. Ao mesmo tempo em que se avança em uma nova normatização dos direitos de concessão das jazidas e mesmo na captação de renda mineral, a proposta de Código da Mineração apresentada pelo governo tem enormes margens de discricionariedade. Por um lado, deixa a maioria das decisões, inclusive as que dizem respeito às alíquotas de royalties, para serem tomadas exclusivamente pelo poder concedente. Por outro lado, abre mão de qualquer regulamentação sobre os aspectos socioambientais da atividade mineira, resume-se ao debate sobre o negócio da mineração, deixando de lado os seus efeitos – muitas vezes devastadores – sobre os territórios.

## 1- Introdução

O Brasil é o maior produtor de minérios da América Latina em termos absoluto. A produção total brasileira é muito superior à soma do conjunto de outros países do continente. No entanto, o país não se reconhece dessa maneira, porque o processo de industrialização vivido desde os anos 60, sempre manteve o setor extrativo com um peso relativamente pequeno na economia nacional. No entanto, como consequência da desregulamentação econômica advinda do período neoliberal, da alta do preço das commodities minerais e da aposta dos governos que se sucederam na expansão da extração de minérios e petróleo, a participação das Indústrias Extrativas no PIB, entre os anos 2001 e 2011, cresceu 156%. A expansão da mineração nos dez primeiros anos da década atingiu a impressionante cifra de 550%.

### Gráfico 1: Evolução da Produção Mineral Brasileira



Fonte: IBRAM

Nota: Não incluídos Petróleo e Gás.

Esse novo impulso da mineração no país criou as bases para toda uma reformulação da política mineral brasileira. Em 2011, o governo lançou o Plano Nacional de Mineração 2030, no qual estabeleceu metas ambiciosas de ampliação da extração mineral, triplicando a produção de minério de ferro nos próximos 15 anos e até quintuplicando a produção de alguns minerais. Em paralelo, desde 2009, já se discutia no interior do Poder Executivo uma proposta de novo marco regulatório para o setor mineral. No Congresso Nacional, os debates em torno do Projeto de Lei 1.610/96 que regulamenta a mineração em Terras Indígenas<sup>1</sup> avançam rapidamente, apesar das manifestações contrárias vindas do movimento indígena. E os próprios estados vêm aprovando legislações próprias visando ampliar a arrecadação de renda extrativa para os seus cofres.

<sup>1</sup>O Artigo 176, parágrafo 1º da Constituição Federal (1988), impede a mineração em Terras Indígenas enquanto não haja uma lei que regulamente essa atividade. O Projeto de Lei 1610/96 visa regulamentar essa exploração e tem sofrido grande resistência por parte das organizações indígenas.

## Previsão de produção de alguns minerais e produtos de base mineral selecionados

	Produto	Unidade	2008	2015	2022	2030
Bem Mineral	Minério de Ferro	Mt	351	585	795	1.098
	Ouro	t	55	120	180	200
	Cobre (contido)	Kt	216	500	700	1.000
	Agregados	Mt	496	727	1.063	1.524
	Rochas Ornamentais	Mt	7,8	11,1	15,8	22,4
	Bauxita	Mt	26,8	42,3	56,7	79,3
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	56,0	77,9	116
	Ferro-Ligas	Mt	984	1.613	2.177	3.079
Não-metálicos	Cimento	Mt	52	76	111	159
	Cerâmica Vermelha	Bilhão peças	70	103	150	215
	Cerâmica de Revesitmos	Mm <sup>2</sup>	713	1.009	1.458	2.077

Fonte: Ministério de Minas e Energia

Há, portanto, uma ampla reforma legal sobre o setor mineral brasileiro. Vivemos uma transição na regulação mineral e o Projeto de Lei 5807/13 apresentado pelo governo ao Congresso Nacional, no dia 21 de junho, é, sem dúvida, a iniciativa mais importante nesse processo. Nele se propõem alterações de três dimensões na atual legislação mineral brasileira. Uma de ordem processual, alterando o método de concessão das licenças de exploração mineral, uma de ordem fiscal modificando alíquotas e a fonte de incidência das mesmas e uma última de ordem organizacional, reestruturando os órgãos de fiscalização, regulamentação e de poder decisório sobre a mineração.

A proposta foi apresentada em regime de urgência constitucional, que obriga que o Congresso a aprove em 90 dias (45 dias na Câmara Federal e 45 dias no Senado). Este mecanismo, que apressa os debates, tem sofrido críticas por todos os lados e provavelmente perderá sua validade, pois seus prazos, na prática, já foram extrapolados. A tendência a realizar o debate sobre este tema tão estratégico e complexo em ritmo acelerado, no entanto, se mantém.

Diante do imenso lobby das empresas e do interesse do governo de manter a questão longe da discussão pública, os movimentos de afetados pela mineração, ONGs, sindicatos e alguns pesquisadores da academia criaram o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração que tornou-se o principal espaço da sociedade civil para debater o tema e buscar incidir sobre a proposta apresentada. Este Comitê denuncia o regime de urgência como uma manobra para impedir o debate público e garantir que os interesses das empresas e do governo não sejam alterados.

Este informe trata, por isso, de um processo em curso e não apenas da análise de uma normativa já dada. Será colocada mais ênfase na relação entre as mudanças propostas pelo governo frente à antiga normativa do que apenas uma análise focada em uma ou em outra. Dessa forma buscamos fugir do risco de ter um estudo já desatualizado na data de seu lançamento.

### 1.1- Brasil um país mineiro?

Na América Latina, quando se fala em países mineradores pode se pensar imediatamente no Peru ou no Chile, mas muitas vezes se esquece do Brasil. Talvez por conta do

tamanho e da complexidade da economia nacional esse aspecto, assim como os minérios, fique oculto no subsolo. Mas isso tem péssimas consequências para o debate nacional sobre o tema, pois, mesmo no Brasil, ele não parece obter a relevância que têm de fato para a estratégia de desenvolvimento nacional e os seus limites.

Eduardo Gudynas, em um artigo lançado recentemente, sob o título “Brasil, o maior extrativista do continente” nos alerta para esse fato:

*Nos últimos anos, o Brasil se transformou no maior produtor e exportador mineral do continente. O país extraiu mais de 410 milhões de toneladas de seus principais minérios em 2011, enquanto que todas as demais nações sul-americanas, somadas, se apropriaram de pouco mais de 147 milhões de toneladas. Esses indicadores se baseiam na extração na América do Sul de cobre, chumbo, estanho, bauxita, carvão e ferro (que expressam os principais minerais, por volume de extração e exploração). É impactante advertir que o Brasil extrai quase o triplo que a soma de todos os demais países sul-americanos que têm uma mineração relevante (Argentina, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela).<sup>2</sup>*

As cifras da exploração mineral no Brasil, como se pode ver são gigantescas. Vale lembrar que aí estão listados apenas os minerais mais voltados para a exportação, se agregamos nesse dado os minérios utilizados na construção civil, por exemplo, os números se tornam ainda mais impressionantes. Infelizmente o debate público sobre isso, se comparado com a importância do setor mineral para a economia brasileira, é praticamente inexistente e isso gera consequências diretas sobre a normativa da mineração.

## **2- Breve história da normativa mineira no Brasil**

Apenas na primeira metade do século XVII se inicia a exploração mineira no Brasil, sob o controle e domínio total da coroa portuguesa. O avanço do projeto colonizador para o interior fez com que se encontrasse as primeiras jazidas de ouro que brotavam em aluvião nos rios. Com a chegada ao território das Minas Gerais, ficou clara a possibilidade de uma extração em grande escala de ouro e diamantes, que seria fundamental para a economia colonial, já na segunda metade desse século, com a crise da economia canavieira.

Retornar ao período colonial para compreender o extrativismo mineral brasileiro faz sentido não apenas no entendimento das bases das quais se partiram para se chegar até aqui. Vale ressaltar que, ao contrário da maioria dos processos de independência na América Latina, no Brasil não houve ruptura institucional e econômica de grande fôlego no processo de independência nacional. O primeiro imperador brasileiro, Dom Pedro I, era filho do Rei de Portugal, Dom João. Sua ascensão ao trono esteve muito vinculada com a volta da corte real para Portugal após o fim do bloqueio continental de Napoleão. Alguns historiadores interpretam a independência, como resultado da Abertura dos Portos brasileiros para os interesses comerciais ingleses, com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro. A independência marcaria assim uma transição da dominação econômica portuguesa para um domínio inglês sobre a economia do Brasil.

Nessa longa cronologia, apassivada por transições pactuadas entre as elites que se sucederam, as reformas liberalizantes ocorrerão lentamente. É verdade, que uma série de revoltas e movimentos de libertação nacional explodiram nesse período, mas não conseguiram alterar os rumos gerais dessa história. Apenas em 1888 será abolida a escravidão do trabalho negro e em 1889 instituída a República, conhecida como República Velha, por manter praticamente intocados os interesses das elites anteriormente dominantes. que se estenderá até 1930. Nesse período de mais de dois séculos a regulação mineira esteve sob o marco da dominação colonial, ou seja, ainda não se

---

<sup>2</sup>Gudynas, Eduardo - “Brasil, o maior extrativista do continente”. Jornal Brasil de Fato.

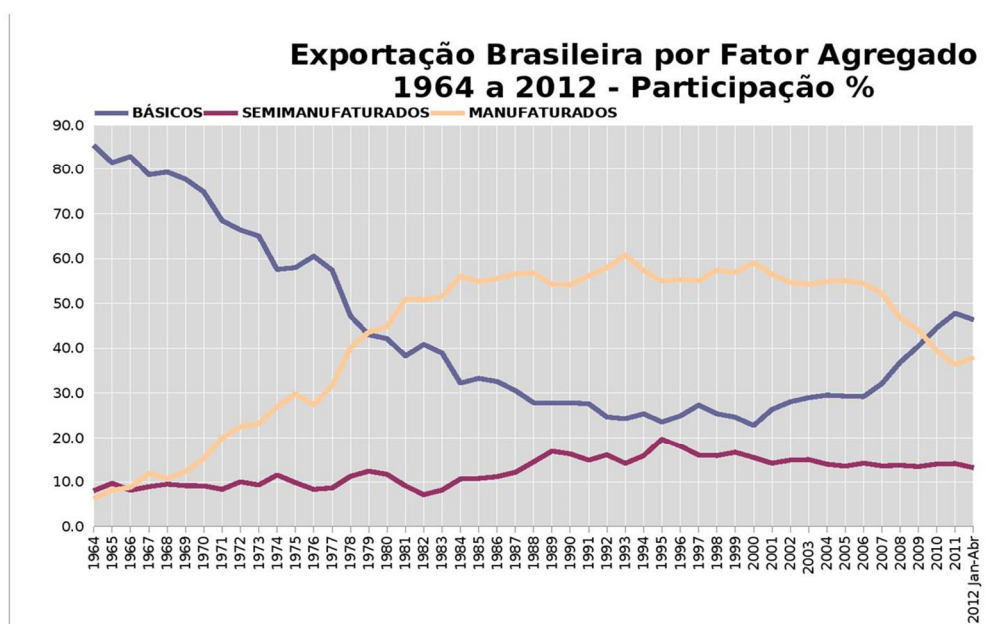
tinha instituído uma normativa que regulamentaria, de um ponto de vista nacional, o uso dos bens minerais e seu controle pelo estado.

Apenas com Getúlio Vargas, a partir do golpe de estado de 1930 e, mais tarde com a promulgação da Constituição de 1934, se estabeleceu o controle nacional sobre as jazidas e a exploração mineral e se separou a propriedade do solo da do subsolo. Sob o marco das políticas econômicas desenvolvimentistas, buscou iniciar um processo de substituição de importações a partir da indústria de base. A partir dessa normativa inicial se estabeleceram os parâmetros para que em 1940 se aprovasse o Decreto-lei nº 1.985, de 29 de março, denominado Código de Minas, que será a primeira legislação nacional de fôlego sobre o tema. Abrindo um período de forte investimento nacional no setor com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 e a Companhia Vale do Rio Doce em 1942. Pode-se dizer que, no fundamental, o Código de Minas de 1940 é um marco referencial para as normativas mineiras subsequentes, inclusive para a atual proposta pelo governo.

O fim da segunda grande guerra é marcado no Brasil por um forte avanço das forças nacionalistas e populares, inclusive um avanço significativo da representação parlamentar do Partido Comunista. Esse foi o prelúdio de vinte anos que antecedeu o golpe civil-militar de 1964, em 1º de abril. O regime autoritário elaborou Planos Nacionais de Desenvolvimento que resultaram em uma forte expansão da industrialização brasileira e um planejamento que via na mineração uma atividade estratégica. Em 1967, mesmo ano em que são descobertas as gigantes jazidas de ferro na Serra de Carajás, no Pará, o governo militar promulga o Decreto 227 de 28 de fevereiro, que institui o Código da Mineração, vigente até hoje.

### 3- O Código da Mineração vigente

O Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967<sup>3</sup>, denominado de Código da Mineração, inaugura uma fase de longa duração na produção mineral brasileira. O paradigma sócio-econômico vinculava a produção mineral às indústrias de base, especialmente a siderúrgica, e buscava avançar na industrialização do país. No gráfico abaixo<sup>4</sup>. Pode-se notar a tendência da



1  
3

4 Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

exportações brasileiras inauguradas nesse período. A exportação de produtos manufaturados salta de 6,2% do total para 60% em 1993, véspera da instalação do primeiro governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. Ao passo que as exportações de produtos básicos tiveram desenvolvimento inversamente proporcional, saindo de 85,4% em 1964 para 24,3% em 1993.

Este Código traz as marcas centralistas do período em que foi elaborado. É marcante, ainda, o predomínio de uma associação da exploração mineral ao interesse nacional geral<sup>5</sup> subordinando outros possíveis usos dos territórios. O artigo 87, por exemplo, impede, inclusive, a paralisação do empreendimento minerário por quem quer que seja, via ação judicial:

*Art 87. Não se impedirá por ação judicial de quem quer que seja, o prosseguimento da pesquisa ou lavra.*<sup>6</sup>

E o parágrafo primeiro do artigo 60 retira qualquer direito de litigância, mesmo do proprietário da terra superficiária à jazida mineral frente ao empreendedor mineiro:

*Art. 60-*

*§ 1º Não havendo acordo entre as partes, o pagamento será feito mediante depósito judicial da importância fixada para indenização, através de vistoria ou perícia com arbitramento, inclusive da renda pela ocupação, seguindo-se o competente mandado de imissão de posse na área, se necessário.*<sup>7</sup>

Além desses aspectos que dizem respeito à priorização da mineração sobre outros usos dos territórios, vale a pena ressaltar as principais características desse Código que em breve não estará mais em vigor.

Um dos aspectos fundantes dessa legislação e que tem como base o Código de Minas de 1940, é a desvinculação entre o solo e o subsolo. Não importa qual a forma de apropriação do solo, pública, privada, coletiva, o subsolo está desvinculado da superfície e é um bem da União.

*Art. 3º A jazida é bem imóvel, distinto do solo onde se encontra, não abrangendo a propriedade deste o minério ou a substância mineral útil que a constitui.*<sup>8</sup>

Certamente, a desvinculação das jazidas minerais é um avanço com relação à sua associação à propriedade do solo. A vinculação significaria a privatização total dos recursos e a sua sujeição à estrutura fundiária, que no Brasil é uma das mais concentradas e injustas do mundo. No entanto, o somatório dessa desvinculação, aos artigos citados acima que criam uma inelutabilidade da exploração mineral sobre qualquer outro aproveitamento e manejo territoriais, instituem um arcabouço jurídico que tende sempre a desrespeitar a pluralidade de usos e modos de vida nos territórios.

Um outro aspecto importante diz respeito ao processo de concessão para pesquisa e exploração mineral. O regime inaugurado por esse código é o de prioridade, qual seja, tem o direito de pesquisa e exploração das jazidas aqueles – pessoas físicas ou jurídicas – que dêem entrada no requerimentos antes dos demais.

*Art. 16. Constitui direito de propriedade a precedência de entrada no*

---

<sup>5</sup>Nesta época associado à ideia de Segurança Nacional.

<sup>6</sup>DECRETO-LEI Nº 227, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967.

<sup>7</sup>Idem

<sup>8</sup>DECRETO Nº 62.934, DE 2 DE JULHO DE 1968.

*D.N.P.M. (Departamento Nacional de Produção Mineral) do requerimento de autorização de pesquisa em área considerada livre, ou de concessão de lavra de jazida declarada em disponibilidade, designando-se por "prioritário" o respectivo requerente.*

No que diz respeito a questão da renda extrativa, há basicamente dois mecanismos de royalties incidentes diretamente sobre a mineração no Brasil, a Taxa Anual por Hectare – TAH (Lei 7.886/89) e a Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM (Lei 7.990/89). A Taxa Anual por Hectare tem natureza jurídica de preço público, sendo devida pelo titular da autorização de pesquisa ao proprietário do solo onde se encontra a jazida. Desde de 2010 esses valores são de R\$ 2,02 (na vigência do prazo original) e R\$ 3,06 (na vigência do prazo de prorrogação). A CFEM é a maior fonte de arrecadação de renda mineral no Brasil, sua alíquota máxima é de 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral. Essa Compensação é distribuída da seguinte forma entre os entes da Federação: 65% para os municípios mineradores, 23% para os Estados e o Distrito Federal e 12% para a União<sup>9</sup>.

No aspecto da organização institucional a mineração respeita a seguinte hierarquia; abaixo do Presidente da República está o Ministro de Minas e Energia e sob seu comando 3 secretários que tratam respectivamente das questões relativas ao petróleo, à energia e à mineração. O órgão responsável pela emissão das licenças de pesquisa e lavra é o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM que também tem a função de fiscalizar o setor. Há ainda o Serviço Geológico do Brasil – CPRM, responsável pelo mapeamento geológico do território nacional e o Centro de Tecnologia Mineral – CTEM, voltado para pesquisas na área de desenvolvimento tecnológico da mineração.

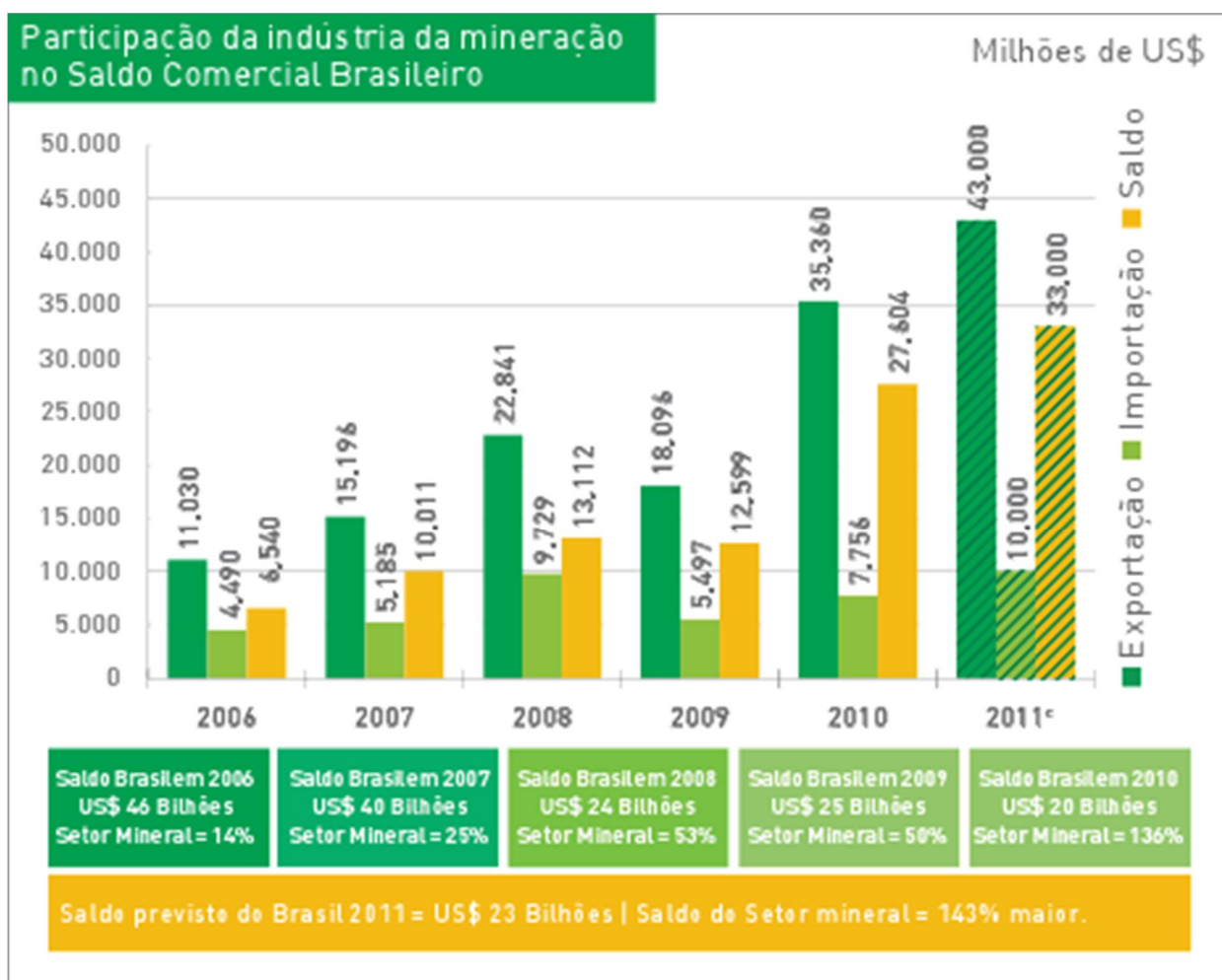
### **3.1- Antecedentes para a Reforma Legal**

O forte processo de expansão da mineração no Brasil reativou uma série de interesses que pareciam mais ou menos adormecidos. A soma de algumas tendências na última década pavimentou o caminho para essa significativa e talvez sem precedentes expansão. A subida dos preços das commodities minerais no mercado internacional verificada desde o início dos anos 2000; um processo expansivo da economia mundial muito baseada no forte crescimento da China, acompanhada por países como Índia, Brasil Rússia e África do Sul; um aumento significativo da aterrizagem de investimento direto estrangeiro no Brasil e uma capacidade inédita de crédito para empreendimentos direta ou indiretamente vinculados à mineração através do Banco Nacional de Desenvolvimentos Econômico e Social – BNDES, construíram um cenário que rearticulou o setor econômico e o setor político na busca de reformas da legislação e da institucionalidade da mineração no país.

---

<sup>9</sup>Dos recursos destinados à União, 2% vão para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e 2% para o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA).

Essa convergência de tendências consolidou uma conjuntura na qual foi possível notar uma relativa diminuição do setor industrial brasileiro e uma dependência cada vez maior da atividade mineradora para o equilíbrio das contas públicas, em especial para o equilíbrio da Balança Comercial. Nos últimos anos, sem o saldo positivo da mineração, a BC brasileira já estaria deficitária, como é possível ver no gráfico abaixo. Esse é um dos motivos que empurram o governo



Instituto Brasileiro de Mineração | 2011

a se lançar em uma política ainda mais expansiva para a mineração.

Ainda em 2009, o governo contratou uma consultoria com empresa a J. Mendo – com vínculos históricos com o setor mineral brasileiro há pelo menos 3 gerações – para elaborar o plano duodecenal para o setor: Plano Nacional de Mineração 2030. Esse plano é uma das peças mais importantes da política mineral brasileira atual e uma das bases para a formulação do novo marco legal. Basicamente, como já foi dito acima, ele orienta o planejamento fortemente expansivo para a mineração brasileira.

Além da substituição do marco legal vigente, tramita com rapidez no Congresso Nacional a Lei 1.610 de 1996 que regulamenta a exploração mineral em Terras Indígenas e há pressões de todo tipo para a flexibilização da normativa ambiental referente à projetos minerários. Isso demonstra que, de fato, existe uma retomada de iniciativas econômicas, políticas, jurídicas, calcadas no expansionismo mineral.

Por um lado, há o interesse do governo em modificar a regulação do setor, buscando maior controle sobre o processo de concessões mineiras e sobre a pesquisa geológica no país, ao mesmo tempo em que amplia a base de arrecadação da CFEM. Por outro lado, é do interesse das mineradoras criar formas de legislação mais flexíveis e que garantam a competitividade no setor. Ambos esses interesses estão fortemente contemplados na proposta do novo Código da Mineração apresentado pelo governo.



Isso, no entanto, não garante que esse processo esteja livre de conflitos. O governo desde de novembro de 2011 interrompeu a emissão de licenças de pesquisa e lavra através do mecanismo de prioridade. A Associação Brasileira de Pesquisa Mineral estima que haja mais de 70 mil requerimentos represados no DNPM. Já existem mais de uma centena de ações jurídicas impetradas, requerindo o direito de pesquisa e lavra. Algumas dezenas delas foram acatadas pela justiça devido a vigência do regime de prioridade no código atual. Este é o principal conflito de interesses, pois as mineradoras tratam como direito adquirido os pedidos de licenças já acatados pelo DNPM. Isso criou uma pressão por negociação da parte das mineradoras com o governo para que este reduzisse as alíquotas dos royalties e retirasse do projeto a taxa especial para minas de lucratividade extraordinária.

Ao mesmo tempo, a expansão da atividade minerária no Brasil ampliou também a quantidade e a gravidade de impactos socioambientais e comunitários de norte a sul do país. Conflitos se espalharam colocando de um lado mineradoras e governos e de outro populações atingidas pela mineração e por sua logística. Ao longo da última década estes atores se constituíram e promoveram alguns intercâmbios entre si, criando uma compreensão comum sobre estes eventos, como, por exemplo, na Articulação Nacional dos Atingidos pela Vale ou no Movimento Nacional de Atingidos pela Mineração. Com o aquecimento do debate nacional em torno da normativa mineira iniciou-se um processo de antecipação de cenários e análises sobre as propostas de mudança na legislação. Pesquisadores nas Universidades, Movimentos Sociais e ONGs iniciaram um processo de elaboração que logo se encontrou com a mobilização dos territórios que já estava em curso. Um dos resultados dessa convergência foi a criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração que se constituiu como o principal espaço da sociedade civil para debater a proposta do novo Código da Mineração.

### **3- O novo Código da Mineração no Brasil (2013)**

Em uma cerimônia apenas para convidados governamentais e empresariais, no dia 18 de junho, a presidenta do Brasil apresentou o projeto de lei que institui o novo Código da Mineração. Sob o lema “Mais competitividade, mais riqueza para o Brasil” foi dado o pontapé inicial para o conjunto de debates acerca da regulação mineral brasileira. A proposta foi apresentada ao Congresso em regime de urgência constitucional – que determina um prazo reduzidíssimo para que o debate seja realizado nas duas casas parlamentares, 45 dias na Câmara e 45 dias no Senado. O fato de o governo ter construído a proposta ao longo dos últimos 4 anos a portas fechadas e de o código atual ter mais de 40 anos, fez com que houvesse forte resistência da sociedade civil, do próprio Congresso Nacional e de alguns setores do empresariado a esse regime de urgência na tramitação. Não se encontra motivo palpável para essa reivindicação de urgência, a não ser a limitação da amplitude e do tempo da discussão.

Mesmo no exíguo prazo para apresentação de emendas – o projeto teve entrada na Câmara no dia 21 de junho e no dia 4 de julho se encerrou o prazo para emendas – foram sugeridas 372 emendas ao projeto que apontam em diversos sentidos, muitos deles contraditórios entre si. Foi instalada uma Comissão Especial para tratar do Projeto de Lei 5807/13 tendo como presidente o deputado Gabriel Guimarães do Partido dos Trabalhadores – PT de Minas Gerais e como relator Leonardo Quintão dos Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB de Minas Gerais (responsável por apresentar o texto ao plenário para votação).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, revelou que ambas as campanhas eleitorais desses deputados, que declaram ter gasto respectivamente 3 e 2 milhões de reais, tiveram um significativo aporte de dinheiro de empresas mineradoras, chegando a 20% do valor total recebido. Isso tomou uma relevância para os movimentos que debatem a questão, justamente porque o Brasil tem tido suas instituições democráticas fortemente questionadas pelos movimentos das ruas. A questão do financiamento privado de campanhas eleitorais é alvo de fortes críticas e está associada a subtração do interesse

público pelo interesse privado. Na proposta de plebiscito apresentada pela presidenta Dilma, este constava como um dos pontos mais relevantes. Não à toa, o Congresso Nacional, já praticamente enterrou a possibilidade de mudança nesse mecanismo através de plebiscito.

### **3.1- As principais mudanças em questão**

A proposta apresentada pelo governo federal traz, basicamente, modificações significativas em três dimensões frente ao Código de 1967. Uma mudança processual, no método de requerimento das concessões de pesquisa e lavra; uma fiscal alterando a alíquota, a fonte de incidência da CFEM e criando a Taxa de Fiscalização – TF e; uma organizativa trazendo mudanças na institucionalidade que fiscaliza e regula a mineração no Brasil.

A mudança no processo de concessão dos direitos minerários é uma das principais polêmicas entre o governo e as empresas de pesquisa geológica e de mineração. Põe-se fim ao mecanismo de prioridade, onde quem faz o requerimento minerário primeiro (mesmo pessoas físicas) fica com a licença para pesquisa e lavra dos minérios. Este mecanismo será substituído por um sistema de emissão de licenças similar ao modelo de concessões petrolíferas no Brasil, onde o governo estabelece os blocos a concessionar e as empresas concorrem para conseguir a operação nessas áreas.

Como é possível notar, o artigo 4º do novo Código institui uma mudança importante em relação ao artigo 16º do Código em vigor (citado acima), redimensionando o papel do Poder Executivo no processo de liberação de novas áreas para pesquisa e lavra.

*Art. 4º O aproveitamento dos recursos minerais ocorrerá mediante a celebração de contrato de concessão, precedido de licitação ou chamada pública, ou autorização.*

*§ 1º Ato do Poder Executivo federal definirá, a partir de proposta elaborada pelo Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM, as áreas nas quais a concessão será precedida de licitação.*

A proposta apresenta regras detalhadas sobre o que ocorrerá com os requerimentos feitos sob a vigência do código anterior. Alguns caducam de imediato, outros só terão validade se cumpridos procedimentos estabelecidos na lei e outros, em fase mais avançada de requisição, poderão se tornar válidos dentro da nova legislação. As empresas e indivíduos que têm seus requerimentos sob risco questionam fortemente a medida e isso poderá abrir uma disputa jurídica em torno do tema.

Um elemento relevante instituído na proposta é o estabelecimento de um prazo de vigência para os contratos de concessão. Atualmente o prazo é ilimitado, ou seja, não há prazo. No entanto, a proposta não impõe um limite ao número de vezes que se poderia renovar o contrato, significando, na prática, a possibilidade de renovações infindas até o esgotamento dos minerais ou a inviabilidade econômica da mina.

*Art. 15. O prazo de vigência do contrato de concessão será de até quarenta anos, prorrogável por períodos sucessivos de até vinte anos.*

Outra mudança importante diz respeito à forma de arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários - CFEM, que poderá ter alíquota máxima de 4%, atualmente 3%, e incidirá sobre a receita bruta das empresas. Um dos problemas apresentados pelo atual regime de arrecadação de royalties é a incidência da alíquota sobre o faturamento líquido. Isso faz com que as empresas abatam todos os seus custos – há suspeitas e litígios judiciais de que às

vezes esses custos são superestimados para poder resultar em um faturamento líquido reduzido – o que tem impactos diretos sobre a arrecadação total.

*Art. 36. A alíquota da CFEM será de até quatro por cento e incidirá sobre a receita bruta da venda, deduzidos os tributos efetivamente pagos incidentes sobre a sua comercialização, nos termos do regulamento.*

Inicialmente, o governo apontava um horizonte de alíquota máxima para CFEM de até 6% e apresentava ainda uma proposta de taxação especial para minas de lucratividade extraordinária. Ao que tudo indica, no processo de negociação com as empresas o governo recuou dessas duas medidas. Mesmo antes de qualquer alteração, a arrecadação total da CFEM cresceu fortemente nos últimos anos. Saltou de cerca de 326 milhões de reais em 2004 para cerca de 1 bilhão e 835 milhões de reais em 2012.

No rastro do processo de expansão da mineração os dois principais estados mineradores do país, Minas Gerais e Pará, criaram taxas especiais de fiscalização sobre a atividade minerária. A medida era vista pelo governo federal como uma manobra para aumentar a arrecadação de royalties pelo estado através de um mecanismo legal subnacional e por tais motivos foi questionada na justiça. Para tentar conter esse ímpeto de regulamentação por parte dos estados o governo incorporou em sua proposta uma taxa específica para a fiscalização da atividade mineral.

*Art. 33. A Taxa de Fiscalização - TF é devida anualmente pelos concessionários, autorizatários e permissionários, incidindo sobre todas as modalidades de aproveitamento mineral.*

*§ 1º O fato gerador da TF é o exercício do poder de polícia decorrente da fiscalização das atividades de mineração.*

A última dimensão onde houve mudanças significativas diz respeito à organização da institucionalidade reguladora e fiscalizadora da atividade minerária. O governo propõe a extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral e a sua substituição por uma Agência Reguladora, que se responsabilizaria pela normatização e fiscalização do setor. Essa Agência seria uma autarquia que estabeleceria, em tese, uma relação de independência frente ao governo e as empresas. Há uma longa polêmica sobre o papel das Agências Reguladoras que começaram a ser instituídas a partir dos governos neoliberais dos anos 1990. Em algumas delas há a indicação de pessoas com vinculação ao mercado setorial para serem diretores da Agência. No entanto, as evidentes limitações do Departamento Nacional de Produção Mineral tem gerado um certo consenso em torno da criação da Agência.

Uma crítica pertinente, elaborada pelo pesquisador Bruno Milanez da Universidade Federal de Juiz de Fora, é sobre o forte caráter discricionário que o código propõe, deixando amplas dimensões da mineração não regulamentadas e dependendo de uma normatização da agência ou do Poder Executivo. Esvazia-se assim as instâncias democráticas de debate sobre o tema para uma instância mais tecnocrática. Para se ter uma noção a proposta de novo Código tem apenas 59 artigos, frente aos 98 artigos do Decreto 227 de 1967, atual Código da Mineração em vigor. Além de revogar os 98 artigos desse decreto a proposta revoga outras 3 leis, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, com 17 artigos; a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, com 14 artigos e o art. 5º da Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994.

A avaliação do Código apresentada pelo Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração aponta no mesmo sentido:

*A futura política mineral brasileira pouco traz de definições, na medida em que atribui pontos importantes do seu funcionamento a decisões tomadas posteriormente pela Presidência e desvinculadas aos órgãos de Estado. Essa centralização das decisões fragiliza a democracia no país, pois bloqueia a participação popular e o debate público, e intensifica problemas de descontinuidade das políticas públicas. A experiência do “não debate” sobre o novo marco legal da mineração, já nos alerta para o real risco de que, a partir da*

*aprovação deste projeto de lei, as políticas do setor sejam elaboradas de forma cada vez mais autoritária, centralizada e, portanto, avessa ao diálogo com os grupos afetados.*<sup>10</sup>

Isso fica claro quando apresentamos a imensa lista de atribuições da Agência Reguladora e pensamos que a indicação de seus 5 diretores será feita pelo Presidente da República que naquele momento estiver a frente do cargo e sabatinada pelo Congresso.

*Art. 25. A ANM terá como finalidade promover a regulação, a gestão de informações e a fiscalização do aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe:*

*I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional para as atividades de mineração;*

*II - estabelecer normas e padrões para o aproveitamento dos recursos minerais e fazer cumprir as melhores práticas da indústria de mineração;*

*III - prestar apoio técnico ao Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM e ao poder concedente;*

*IV - promover as licitações e as chamadas públicas previstas nesta Lei;*

*V - gerir os contratos de concessão e as autorizações de exploração de recursos minerais;*

*VI - estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados para obtenção de autorização ou concessão, observadas as diretrizes do poder concedente;*

*VII - estabelecer restrições, limites ou condições para as empresas, grupos empresariais e acionistas quanto à obtenção e transferência de autorizações e concessões, com vistas a promover a concorrência entre os agentes, observadas as diretrizes do poder concedente;*

*VIII - regular e autorizar a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à atividade de mineração, visando ao levantamento de dados técnicos destinados à comercialização, em bases não exclusivas;*

*IX - estabelecer os requisitos para a elaboração do programa exploratório mínimo a ser ofertado no procedimento licitatório de direitos minerários, e definir o investimento mínimo de acordo com a natureza e a complexidade dos trabalhos de pesquisa, segundo as melhores práticas da indústria da mineração;*

*X - estabelecer os requisitos e procedimentos para a aprovação e aprovar o relatório final de avaliação da descoberta de jazidas minerais;*

*XI - estabelecer os requisitos e procedimentos para aprovação e aprovar o relatório de comercialidade;*

*XII - requisitar, guardar e administrar os dados e informações sobre as atividades de pesquisa e lavra produzidos por titulares de concessões ou de autorizações, inclusive as informações relativas às operações de produção, importação, exportação, beneficiamento, transporte e armazenagem;*

*XIII - consolidar as informações estatísticas da indústria mineral fornecidas*

---

<sup>10</sup> Reflexões sobre o Projeto de Lei 5.807/2013 que trata do Novo Marco Regulatório da Mineração

*pelas empresas, cabendo-lhe a sua divulgação periódica, em prazo não superior a um ano;*

*XIV - emitir o Certificado do Processo de Kimberley, de que trata a Lei nº 10.743, de 9 de outubro de 2003;*

*XV- fiscalizar a atividade de mineração, podendo realizar vistorias, autuar infratores, impor as sanções cabíveis, e constituir e cobrar os créditos delas decorrentes;*

*XVI - apreender e promover o leilão de minérios, bem como dos bens e equipamentos, nos casos previstos em lei;*

*XVII - normatizar, fiscalizar e arrecadar os encargos financeiros do titular do direito minerário e demais valores devidos ao Poder Público nos termos desta Lei, bem como constituir e cobrar os créditos deles decorrentes;*

*XVIII - normatizar, orientar e fiscalizar o aproveitamento dos fósseis que não sejam raros ou de interesse científico;*

*XIX - fiscalizar e arrecadar o pagamento pela ocupação ou retenção da área para aproveitamento mineral, bem como constituir e cobrar os créditos delas decorrentes;*

*XX - mediar, conciliar e decidir os conflitos entre agentes da atividade de mineração; e*

*XXI - normatizar e reprimir as infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis, observado o disposto nesta Lei.*

*§ 1º A ANM deverá, ao tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.*

*§ 2º As competências de fiscalização e de arrecadação de que trata o inciso XV do **caput** poderão ser exercidas por meio de convênio com Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que os entes possuam serviços técnicos e administrativos organizados e aparelhados para execução das atividades, conforme condições estabelecidas em ato da ANM.*

*§ 3º A ANM disporá sobre os procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes da atividade de mineração, com ênfase na conciliação e no arbitramento.*

*§ 4º A obtenção de dados técnicos na forma do inciso VII do **caput** não impede que os responsáveis participem de licitação ou chamada pública para a concessão de direitos minerários.*

*§ 5º Para o desempenho das competências previstas no **caput**, os órgãos e entidades federais, estaduais, distrital e municipais deverão disponibilizar as informações necessárias ao exercício da competência da ANM.*

Esse mesmo aspecto discricionário fica evidente também na criação do Conselho Nacional da Mineração, que seria presidido pelo Ministro de Minas e Energia. A proposta modifica ainda o papel do Serviço Geológico Nacional – CPRM ampliando suas funções na pesquisa e gestão das informações geológicas do Brasil.

### **3.2- Capacidade de execução da normativa**

Em tese, a extinção do DNPM e a criação de uma Agência Reguladora para a mineração, será um mecanismo para ampliar a capacidade de execução e fiscalização da política mineral brasileira. O governo aponta, ainda não há nada concreto sobre isso, para uma revalorização dos profissionais do DNPM quando forem readaptados para a Agência. Além disso, há uma promessa de aumento no quadro funcional da mesma e da melhora no aparato técnico e tecnológico para ampliar a capacidade de regulação e fiscalização.

Atualmente o DNPM tem sedes regionais em todos os estados da Federação, mas se transformou, como afirmam tanto o governo como as empresas, em um órgão meramente cartorial. Limitando-se à avaliação dos requerimentos de pesquisa e lavra e com pouquíssima capacidade de fiscalização.

A transformação em Agência Reguladora, no entanto, não garante uma mudança nesse quadro. A Agência Nacional do Petróleo - ANP, por exemplo, órgão que goza de extremo prestígio na institucionalidade brasileira, na ocasião do acidente com a empresa Chevron, no Rio de Janeiro, revelou sua enorme incapacidade de fiscalização. A própria ANP reconheceu que só tinha 15 técnicos capacitados para fiscalizar o conjunto da exploração petroleira no Brasil que hoje tem mais de 14.000 poços de petróleo no mar e na terra.

Na mineração, uma atividade que se estende ainda mais pelo território brasileiro, com dezenas de milhares de minas espalhadas por todo Brasil, atuando sobre uma diversidade geológica e ambiental gigantesca, a fiscalização e regulação se tornam ainda mais complexas. Não se trata, por óbvio, da necessidade da contratação de milhares de técnicos apenas voltados para isso, apesar de haver sim a necessidade de se ampliar o quadro funcional. O mais importante, e isso a proposta do novo Código se exime de realizar, é propor mecanismo que responsabilize os empreendedores pela disponibilização de informações e crie instrumentos técnicos de monitoramento remoto das empresas pelo órgão fiscalizador, nesse caso a Agência Nacional de Mineração.

Um outro problema verificado na experiência de regulação através das Agências Reguladoras, diz respeito aos vínculos dessas agências, através de seus diretores, com o mercado que regulam. Na Agência Nacional de Saúde, por exemplo, foram nomeados como diretores da autarquia, médicos com uma história de relação e participação em convênios de saúde privado. Em 2012, a Polícia Federal prendeu 2 diretores, um da Agência Nacional de Águas – ANA e outro da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. De acordo com a PF, o grupo cooptava funcionários de segundo e terceiro escalões para obter pareceres fraudulentos, a fim de beneficiar interesses privados.

### **3.3– Déficits e Fortalezas da propostas**

Apesar de a proposta do Código representar um avanço especialmente na forma de concessão das licenças minerárias e um pequeno avanço na taxação do setor, suas fragilidades parecem sobrepujar as suas fortalezas. O importante déficit democrático no processo de elaboração da projeto de lei, não parece circunstancial. A manutenção do sigilo em torno da proposta até a sua apresentação em regime de urgência, demonstram uma opção por limitar o debate público sobre a questão subordinado-o a um rito praticamente sumário. Se há, portanto, um processo de restrição democrática na elaboração da política mineral, o déficit da garantia de participação democrática na execução dessa política é ainda mais gritante.

Uma questão que chama a atenção no novo marco regulatório é que ele naturaliza a necessidade de intensificar a exploração dos recursos minerais, demonstrando a falta de percepção dos múltiplos sentidos que os recursos têm para os grupos sociais que vivem nos diferentes territórios e que são obrigados a conviver diretamente com os impactos negativos e têm seus direitos violados pelos empreendimentos econômicos.

Salta aos olhos a inexistência de um espaço vivo, com pessoas, comunidades, ecossistemas nas áreas onde se instalará a mineração. O projeto de lei trata da atividade como se

fora apenas um negócio de mercado que não tem implicações socioambientais e que ocorre no espaço vazio. Sequer são mencionadas as pessoas e comunidades que têm seus modos de vida afetados e ameaçados pela atividade mineradora. Por óbvio, o direito destes participarem do processo de planejamento e concessão das licenças e, ainda, do estabelecimento das condições de instalação dos empreendimentos, ou mesmo sua recusa, são completamente olvidados no projeto de lei. Fica evidente nesse aspecto o retrocesso que a lei proposta representa em relação à legislação anterior, que ao menos em seu artigo 54 coloca estes aspectos como preocupações:

*Art. 54. Além das obrigações gerais constantes dêste Regulamento, o titular da concessão de lavra ficará sujeito às exigências abaixo discriminadas, sob pena de sanções previstas no Capítulo XVI dêste Regulamento:*

*VIII - Responder pelos danos e prejuízos causados a terceiros, resultantes, direta ou indiretamente, da lavra;*

*IX - Promover a segurança e a salubridade das habitações existentes no local<sup>11</sup>;*

O código, a não ser por citações esporádicas, também abre mão de dispor de regulamentos acerca dos limites ambientais da atividade minerária. Restringi-se a poucas citações relativas à mitigação dos impactos, algumas vezes chovendo no molhado, quanto a assuntos já regulamentados na Constituição Federal. Nesse sentido, a proposta do novo Código parece pior do que o código em vigência. Apesar do Código de 1967 ter sido elaborado antes do processo de crescimento da preocupação ambiental que consolidou referências quanto a modelos de desenvolvimento sustentável, antes, por exemplo, da Rio92, esta lei trás referências sobre o uso da água, um dos principais problemas associados à mineração, como por exemplo nas condicionantes abaixo apresentadas, também no artigo 54:

*Art. 54.*

*X - Evitar o extravio das águas e drenar as que possam ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos;*

*XI - Evitar poluição do ar, ou da água, resultantes dos trabalhos de mineração;*

*XII - Proteger e conservar as fontes de água, bem como utilizá-las segundo os preceitos técnicos, quando se tratar de lavra de jazida da Classe VIII;*

A lógica geral predominante é a da omissão, criando um código minimalista, dependente de processos de regulamentação que fugirão do alcance do debate democrático. Uma análise que surge a partir disso, é a possibilidade de legislações flexíveis e cambiantes de acordo com as conjunturas econômicas e os governos de ocasião. Podendo constituir, de fato, as bases para uma forte expansão do setor no país, mesmo nas conjunturas econômicas menos favoráveis.

Um importante déficit que se mantém na proposta atual é a forma absolutamente arbitrária na qual se prioriza o subsolo ao solo. Ou seja, não importa quem ou o quê esteja sob o solo, se há minérios abaixo é possível explorá-lo sem direito de recurso por parte daqueles que vivem sobre o solo.

A proposta parece descolada da realidade fundiária brasileira, pois trata apenas de proprietários do solo e não das diversas formas de posse e apropriação da terra tão comuns em todo território nacional. Pior que isso, a norma não reconhece os avanços em termos constitucionais e nos convênios internacionais dos quais o Brasil é signatário. Parece advinda diretamente da década de 60, pois desconsidera a pluralidade sobre a qual se constitui o território brasileiro, com modos de fazer, pensar e viver distintos entre si e que, portanto, deveriam ser reconhecidos como portadores do direito à manutenção dos seus modos de vida frente ao solapamento que representaria a

---

<sup>11</sup>Decreto 227 de 1967.

instalação de um empreendimento minerário sobre eles.

É nesse sentido que os déficits da proposta parecem superar suas fortalezas. Se é verdade que o estado constrói, através do regime de licitação, um mecanismo que cria maior controle estatal sobre os direitos minerários e se há um relativo avanço na tributação do setor, por outro lado, a legislação abre mão de regular aspectos fundamentais que, mesmo que timidamente, já apareciam na lei que ela substituiu.

### **3.3- Os grupos de interesse em torno no novo código**

No dia 5 de agosto, o Ibase lançou a publicação “Quem é quem no debate do novo Código da Mineração”, de Clarissa Reis Oliveira. A publicação faz um levantamento dos principais atores envolvidos no debate através do estado, das empresas e da sociedade civil.<sup>12</sup> Um dos dados mais relevantes apontados para a pesquisa é o profundo vínculo das empresas mineradoras com alguns parlamentares e dirigentes do Poder Executivo, através de vultosas doações de campanhas eleitorais, que no montante total ultrapassam a soma de 12 milhões de reais. Inclusive, participando ativamente na eleição do relator da Comissão Especial que está analisando o Código na Câmara Federal, com doações que chegam a alcançar 20% do valor total recebido, nas eleições 2010.

Por outro lado, as pequenas e médias mineradoras e as empresas de pesquisa vêm criticando a proposta apresentada. As mineradoras menores afirmam que a proposta do governo que instituiu o mecanismo de licitação irá impedir que as pequenas e médias empresas concorram em nível de igualdade com as grandes, fazendo com que aos poucos elas acabem sendo incorporadas ou tendo que passar por processos de fusões para participar com chances de vitória. As empresas de pesquisa geológico, por outro lado, dizem que a concentração do poder de pesquisa na mão do Serviço Geológico Nacional – CPRM e a prerrogativa do próprio governo determinar onde serão os blocos mineiros a serem explorados esvaziam seu papel técnico e tendem a ter um importante impacto nesse setor.

### **4- Legislações correlatas - Mineração em Terras Indígenas, avanço sobre comunidades tradicionais, legislação ambiental e trabalhista**

Há uma série de legislações nacionais paralelas à normativa mineira, que concorrem para regulamentar áreas de interseção entre a mineração e outras esferas da vida nacional, como a legislação ambiental e trabalhista. Há também um conjunto de regras estaduais e municipais que participam, em menor medida, e que seria impossível apresentar aqui por sua amplitude e diversidade.

Alguns dos mecanismos nacionais específicos de regulamentação da mineração nas diferentes áreas não se dá por legislação ordinária, infraconstitucional. As normas relativas à segurança do trabalhador na mineração, por exemplo, são fixadas através da Norma Regulamentadora nº 22, estabelecida por Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego. Isso significa que apesar de terem valor legal, podem ser modificadas sem um processo de debates no parlamento, subordinando-se apenas à política governamental desse ou daquele governo eleito.

Aqui é preciso destacar que na reunião realizada entre o presidente e o relator da Comissão Especial que debate o novo Código no Congresso e membros do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, os parlamentares afirmaram que não há disposição da parte deles em regular os aspectos correlatos, como o ambiental ou o trabalhista, na proposta que apresentarão para votação.

Segue abaixo uma breve análise sobre as 3 legislações paralelas que têm efeito direto sobre a regulamentação da atividade minerária no Brasil. São elas, a legislação ambiental, a trabalhista e a referente aos povos indígenas e tradicionais.

---

<sup>12</sup>Quem é quem no debate do novo Código da Mineração – Clarissa Reis Oliveira., Ibase, 2013.



#### 4.1- Legislação Ambiental

A legislação ambiental brasileira é tida como bastante complexa e avançada e tem implicações diretas sobre o conjunto das atividades econômicas que geram impactos sobre o meio ambiente. Aqui nos interessa focar sobre os aspectos específicos da legislação ambiental voltados para a mineração. A proposta de novo Código apresentada trata de forma bastante superficial este aspecto. Ele praticamente se reduz a uma citação no artigo primeiro, inciso quinto, onde afirma, de forma genérica, o “compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a recuperação dos danos ambientais causados pela atividade de mineração”.

A principal abordagem presente na Constituição brasileira ligando a mineração e o meio ambiente encontra-se no parágrafo segundo do artigo 225.

*Art. 225.*

*§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

O Decreto nº 97.632 de 10 de abril de 1989 dispõe sobre o Plano de Recuperação de área degradada pela mineração. Este decreto apenas obriga as empresas, no processo de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a apresentarem esse Plano, sem definir ao certo quais critérios para sua elaboração e o que seria a recuperação efetiva da área degradada.

No que diz respeito aos processos de licenciamento ambiental, a mineração está sob a égide das Leis Federais 6.938/81, 7.804/89 e 8028/90, que dispõem sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. A parte específica relativa à mineração é regulamentada através de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, as principais são:

*Resolução do CONAMA no 009 de 6 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre normas específicas para a obtenção da licença ambiental para a extração de minerais, exceto as de emprego imediato na construção civil.*

*Resolução do CONAMA no 010 de 6 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre o estabelecimento de critérios específicos para a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil.*

*Resolução do CONAMA no 2 de 18 de abril de 1996 – Dispõe sobre a compensação de danos ambientais causados por empreendimentos de relevante impacto ambiental;*

*Resolução do CONAMA no 26 de 03 de dezembro de 1986 – Cria as Câmaras Técnicas de Recursos Hídricos, de Poluição Industrial, de Mineração, Flora e Fauna e Agrotóxicos;*

Mais recentemente, devido ao processo de forte expansão do capitalismo brasileiro e, em especial, do setor mineral, a legislação ambiental começou a sofrer flexibilizações que viabilizaram, por exemplo, a abertura de Áreas de Preservação Permanente – APPs<sup>13</sup>. Onde antes era proibida toda e qualquer atividade econômica, passa a ser permitida sob alguns critérios, inclusive a mineração. A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, é um dos casos

---

<sup>13</sup>Segundo o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), área de preservação permanente é toda aquela constante em seus artigos 2º e 3º, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

mais emblemáticos nesse sentido. Em seu artigo primeiro afirma:

*Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.*

A íntegra da Seção II dessa resolução trata apenas das “Atividades de Pesquisa e Extração de Substâncias Mineráveis”, além disso, a resolução trata como de interesse público a extração de agregados para a construção civil, abrindo também as áreas de Preservação Permanente para essas atividades.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, por sua vez, também tem resoluções específicas para as interfaces entre a mineração e a água. A mais importante delas é CNRH nº 16 de 8 de maio de 2001, que estabelece critérios gerais para a outorga de direito de recursos hídricos. Vale ressaltar que, segundo o Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2012, a vazão retirada de forma consuntiva, ou seja, quando há perda entre o que é utilizado e o que retorna ao curso d'água, aumentou 51,34% entre 2000 e 2010. O crescimento dos pedidos de outorga para uso de água na mineração também cresceram avassaladoramente neste período, fazendo com que a mineração tenha mais pedidos totais de outorga ao final de 2012 do que a indústria, como mostra a tabela a seguir.

#### HISTÓRICO DOS USOS REGULARIZADOS PELA ANA

Superintendência de Regulação (SRE)  
Gerencia de Outorga (Geout)

Finalidade	Usuários regularizados												TOTAL	% por finalidade
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Aquicultura	1	3	5	37	62	71	68	85	134	90	77	42	675	6,6%
Indústria	1	27	29	28	49	37	42	146	146	35	149	72	761	7,4%
Irrigação	78	228	354	486	321	279	1223	657	550	351	518	522	5567	54,3%
Mineração	3	4	7	32	19	81	71	108	139	76	141	81	762	7,4%
Outras finalidades	1	1	4	8	5	0	0	16	15	5	28	18	101	1,0%
Abast. Público/Esgotamento	0	13	1	50	28	30	40	64	75	32	111	46	490	4,8%
Dess. Animal	0	4	6	8	9	5	3	4	6	2	6	2	55	0,5%
Termelétricas	0	2	6	3	2	2	2	2	1	1	3	1	25	0,2%
Combate a incêndio	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0,0%
Desassoreamento	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,0%
Travessia/ponte	0	0	0	7	4	0	0	0	0	0	0	0	11	0,1%
Obras Hidráulicas	0	1	1	5	1	4	6	2	1	1	2	11	35	0,3%
Esgotamento	0	0	0	1	5	2	12	52	32	27	49	22	202	2,0%
Hidrelétrica	0	0	0	0	1	2	0	3	6	7	13	8	40	0,4%
Delegadas/Renovações/DRDH	---	---	---	9	25	29	24	143	77	85	40	18	450	4,4%
Independente de outorga	---	---	---	---	305	56	62	189	70	98	221	69	1070	10,4%
<b>TOTAL OUTORGADO</b>	<b>84</b>	<b>283</b>	<b>415</b>	<b>676</b>	<b>532</b>	<b>542</b>	<b>1491</b>	<b>1282</b>	<b>1183</b>	<b>712</b>	<b>1137</b>	<b>843</b>	<b>9180</b>	<b>89,6%</b>
<b>TOTAL REGULARIZADO</b>	<b>84</b>	<b>283</b>	<b>415</b>	<b>676</b>	<b>837</b>	<b>598</b>	<b>1553</b>	<b>1471</b>	<b>1253</b>	<b>810</b>	<b>1358</b>	<b>912</b>	<b>10250</b>	<b>100,0%</b>
Regularizado acumulado	84	367	782	1458	2295	2893	4446	5917	7170	7980	9338	10250		

#### 4.2- Legislação trabalhista na mineração

No Brasil, a mineração é um dos setores econômicos que mais mata, mutila e enlouquece seus trabalhadores. A proposta de novo Código da Mineração apresentada pelo governo, apresenta dentre os seus preceitos a preocupação com os direitos dos trabalhadores da mineração.

*Art. 1º O aproveitamento dos recursos minerais é atividade de utilidade pública e de interesse nacional e ocorrerá conforme as seguintes diretrizes:*

## *VI - proteção à saúde e à segurança do trabalho.*

No entanto, esta é a única menção à questão em todo o código, que se exige de concretizar em artigos o que apresenta como diretriz. A regulamentação do trabalho na mineração no Brasil é feita através de uma Norma Regulamentadora elaborada por meio de uma Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego, a NR 22. Esta norma trata da Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração, envolvendo uma grande amplitude de regulações técnicas sobre o fazer e agir na mineração, seja a céu aberto, seja subterrânea, seja garimpeira.

Um dos aspectos que vale frisar com relação a ela é o estabelecimento do direito do trabalhador de interromper a atividade em uma mina ou polo operacional se avaliar que há riscos de segurança na operação. Apesar de sua amplitude, ela reserva apenas dois artigos para os direitos dos trabalhadores e assim aponta:

### *22.5.1 São direitos dos trabalhadores:*

*a) interromper suas tarefas sempre que constatar evidências que representem riscos graves e iminentes para sua segurança e saúde ou de terceiros, comunicando imediatamente o fato a seu superior hierárquico que diligenciará as medidas cabíveis e;*

*b) ser informados sobre os riscos existentes no local de trabalho que possam afetar sua segurança e saúde.*

Um dos problemas das Normas Regulamentadoras apresentadas através de Portarias Ministeriais é a sua fragilidade jurídica. Embora sua não aplicação pode se configurar como infração legal por parte do empregador, a Norma permanece sujeita a variações de acordo com as mudanças nos perfis dos governos que se sucedem, pois não se trata de uma lei regular, aprovada no Congresso Nacional.

## **4.3- Direitos dos Povos Indígenas e das Comunidades Tradicionais**

Quando o governo militar apresentou o Código da Mineração em 1967 – que segue em vigor até a futura aprovação da proposta atual – além do perfil abertamente autoritário do estado brasileiro na época, não havia ainda uma normativa internacional que garantisse os direitos dos povos indígenas e tradicionais que habitam o planeta. Hoje, no entanto, essas normativas existem e o Brasil é signatário da maioria delas. A Constituição de 1988, que cria as bases para a democratização brasileira, foi construída sobre novos alicerces, já dialogando com uma tradição mais pluralista e de reconhecimento da diversidade presente no território brasileiro. Os índios, como são chamados pela Carta Magna os povos originários, têm um capítulo a parte na Constituição que começa pelo seguinte artigo:

*Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.*

Nesse mesmo artigo, a Constituição, parecendo reconhecer a complexidade do tema, estabelece que para o aproveitamento mineral em Terras Indígenas, será necessária a autorização do Congresso Nacional, qual seja, a elaboração de uma legislação infraconstitucional que o permita.

*Art. 231.*

§ 3º - *O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.*

E o parágrafo primeiro do Artigo 176.

*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 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.*

Isso significa que toda e qualquer atividade minerária em Terras Indígenas é proibida atualmente, necessitando da aprovação de uma legislação específica para tal. No entanto, o DNPM permitiu que ao longo desse período fosse possível requerer direitos minerários em Terras Indígenas, mesmo que não se operacionalizassem imediatamente. O resultado é que hoje existem 104 processos titulados e 4.116 interesses minerários incidentes em 152 Terras Indígenas.<sup>14</sup>

Segundo o Instituto Socioambiental – ISA,

*A impossibilidade de expansão significativa da atividade mineral no centro-sul do país, devido ao esgotamento ou atingimento do limite de exploração das principais jazidas, associada à crescente demanda nacional e internacional por commodities, fez com que os grandes grupos econômicos voltassem seus olhos à região amazônica, ainda parcialmente inexplorada. Entretanto, 21,7% do território amazônico estão hoje demarcados como Terra Indígena (TI), e outros 18,5% como Unidades de Conservação (UC), incluindo aí desde reservas extrativistas até parques nacionais. Como nas UCs a mineração é terminantemente proibida, com exceção das Florestas Nacionais, que respondem por 3,2% da Amazônia, cresce a importância para regulamentar o art.176 da Constituição Federal, que permite a exploração mineral em TIs desde que exista legislação específica a respeito.*

Nesse cenário a Câmara Federal retoma de forma acelerada o projeto 1.610 apresentado e votado no Senado em 1996. Foi criada uma Comissão Especial para debater o tema na Câmara, tendo como relator um deputado vinculado ao garimpo no Brasil, Édio Lopes (PMDB-RR). A proposta é claramente vinculada ao setor mineral e parece desconhecer o Convênio 169 da OIT do qual o Brasil é signatário. Ainda segundo o ISA, uma das organizações que acompanha mais de perto esse debate:

*O novo projeto não contempla adequadamente o direito de consulta aos que serão afetados pela atividade, e é vago quanto às hipóteses de não implantação do projeto, se limitando a dizer que ocorrerão em terras indígenas homologadas. Não fala nada sobre povos isolados ou de contato recente, para os quais o perigo de contágio por doenças levadas pelos trabalhadores é enorme, e cuja dependência de um ambiente equilibrado é ainda mais vital. Além disso, para o relator, os índios não terão o direito de, após serem consultados e*

---

<sup>14</sup>Mineração em Terras Indígenas na Amazônia brasileira 2013. Instituto Socioambiental – ISA, 2013.

*entenderem do que se trata, dizer “não” à mineração. Terão que se submeter aos interesses das empresas mineradoras e do Governo. Sua opinião será totalmente acessória. Além disso, o projeto fragiliza a avaliação ambiental do empreendimento, pois exige a elaboração de estudos aprofundados apenas ao final do procedimento, quando ele já está praticamente aprovado. Não fala de garantias contra desastres ambientais, nem da necessidade de auditoria independente e periódica para informar aos índios a situação do empreendimento e seus resultados econômicos, já que eles têm, pela Constituição Federal, direito a participação nos resultados da lavra.*

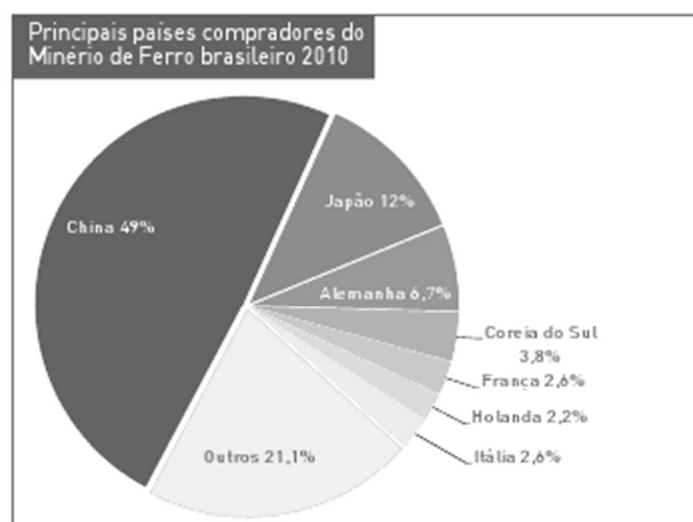
As populações tradicionais, quilombolas, por exemplo, que começam a ter seus direitos reconhecidos na legislação brasileira, como no Decreto 6.040 de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, também não tem seus direitos garantidos frente à expansão da mineração. Esses povos também têm seus direitos garantidos através da Convenção 169 da OIT, o problema é que, apesar de signatário, o Brasil não tem avançado no processo de regulamentação da Convenção através de mecanismo legal nacional.

## 5- Perspectivas da implementação no novo código

A perspectiva apresentada pela Comissão Especial que trabalha sobre a proposta do novo marco legal é votá-la ainda em outubro para que, em seguida, seja enviada ao Senado. É possível, portanto, que o ano de 2014 se inicie com o novo Código já em vigência. Não se trata, todavia, de fazer previsões ou exercícios de futurologia, mas tentar compreender as tendências que têm se delineado para o setor mineral no Brasil e pensar de que maneira elas se relacionam com o arcabouço jurídico apresentado pelo governo.

O que se destaca na conjuntura econômica atual é um processo de desaceleração geral da economia nacional. Os efeitos da diminuição do crescimento chinês já são sentidos por aqui e a mineração, cujo o destino de exportação majoritário é a China, também não passa imune por isso. Quase a metade de toda exportação do minério de ferro brasileiro, principal minério explorado no país, se destina à

China.



Em 2010, o Brasil exportou 49% do total de seu minério para a China uma quantidade de 153 milhões de toneladas.

Ao  
durante os 7  
ano de 2013, a

Brasileira apresentou um déficit histórico. De janeiro a julho, a balança registrou um déficit de US\$ 4,98 bilhões, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Trata-se do pior resultado para os sete primeiros meses de um ano das séries históricas do

mesmo tempo,  
primeiros meses do  
Balança Comercial

Ministério do Desenvolvimento e do Banco Central, esta última com início em 1959. Até o momento, o maior déficit da balança, para este período, havia sido registrado em 1995 (-US\$ 4,22 bilhões). Em igual período de 2012, a balança teve um superávit de US\$ 9,92 bilhões. Como a mineração é um dos principais esteios do equilíbrio da Balança Comercial, é de se pensar que o governo tentará dar um impulso ainda maior a esta atividade para recuperar seu saldo positivo.

A proposta do novo Código parece coadunar bem com o interesse de manter a mineração o máximo aquecida mesmo em um cenário de desaquecimento mais amplo da economia. Seu caráter minimalista e discricionário abre espaço para uma regulamentação mais flexível por parte dos órgãos competentes, viabilizando uma adequação das normas às necessidades de expansão do setor. As críticas apresentadas pelas pequenas e médias mineradoras parecem ganhar contornos novos nesse cenário, pois a aposta em um processo de viabilização de licitações onde só as principais *players* possam conseguir sair vitoriosas, pode assegurar um processo ainda maior de concentração de capital em torno de algumas grandes empresas e, com isso, permitir um cenário de maior segurança econômica e institucional para o setor, do ponto de vista governamental, é claro.

## **6- Sociedade Civil e mineração no Brasil**

O debate em torno da mineração no Brasil durante séculos restringiu-se aos empreendedores e aos governos. Foi assim em diferentes regimes, democráticos ou ditatoriais. Um dos reflexos disso é que as normativas mineiras tratam a mineração apenas como um negócio, excluindo todos os aspectos que a relacionem com a cidadania, inclusive os ambientais, comunitários e territoriais.

Na última década, principalmente, a forte expansão da mineração pelo país fez com que aumentassem também os conflitos em defesa dos territórios e do meio ambiente. Houve um processo cada vez mais forte de reconhecimento comum entre os diferentes tipos de afetados pela mineração, seja os diretamente afetados pelas minas ou os indiretamente afetados, por exemplo, pelos trilhos dos trens ou portos, ou ainda aqueles que são ameaçados por empreendimentos mineiros e resistem à sua instalação. A constituição desses atores sociais foi impondo ao setor minerador e ao governo uma realidade nova, novas dimensões da atividade mineira afloram no debate, que não apenas as econômicas.

### **6.1– Uma história de invisibilidade**

Naturalmente, se fizermos uma análise sobre a história dos atores sociais atingidos pela mineração e a sua capacidade de influir nos debates acerca das normativas mineiras, nos depararemos com os territórios indígenas originários e o trabalho escravo negro, do século XVII ao século XIX. O ponto de partida, por isso, é dos mais tenebrosos. É verdade que houve avanços nos direitos das pessoas envolvidas na mineração, mas quando se visita os territórios ou as minas, se percebe que a realidade é bem pior do que parecem sugerir as normativas do setor.

Poluição de rios e águas subterrâneas, inviabilização econômica de atividades tradicionais, prostituição, inclusive infantil, acidentes de trabalho e precarização dos direitos trabalhistas, tudo isso, ao contrário de vir diminuindo, vem crescendo no rastro da expansão da mineração brasileira. Todavia, estes aspectos não aparecem no debate público, são mantidos subterrâneos. A prova disso é que a proposta apresentada pelo governo sequer menciona as comunidades impactadas pela mineração.

### **6.3– Convergências atuais e possibilidades**

Ao longo da última década, as diferentes resistências aos empreendimentos mineiros foram constituindo frentes comuns de intercâmbio e mobilização. A Rede Justiça nos Trilhos no Maranhão e Pará, a Articulação Internacional de Atingidos pela Vale, o Movimento Nacional dos Atingidos pela Mineração e, mais recentemente, o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios

Frente à Mineração. Um outro grupo social importante que vem se somando ao debate são os indígenas, que ameaçados pelo processo de aprovação do projeto de lei 1610/96, tem se dedicado mais ao debate e ao enfrentamento da mineração. O movimento camponês e suas organizações também têm se preocupado e tomado iniciativas diante do crescimento da atividade minerária sobre seus territórios. E, por fim, vem se inserindo nessa rede os movimentos sindicais que mantêm uma relação de independência com o patronato.

Além dos diretamente atingidos e ameaçados, a expansão mineral brasileira e o processo de reprimarização econômica fez com que mais atores nas academias, ambientalistas e ONGs também se voltassem para tentar pesquisar e colaborar com os movimentos sociais da área.

O Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração se tornou o principal espaço de articulação de todas essas iniciativas para debater e incidir sobre a proposta do novo marco legal. Desde 2012, iniciou-se um processo de reflexão contínua e diálogo com os órgãos governamentais para se avançar na compreensão sobre os significados da proposta de novo Código e pensar, desde os territórios e mirando um modelo alternativo de desenvolvimento, o que seria importante acrescentar à proposta e contra o que se deveria mobilizar forças. Nesse processo foram elaborados 7 consensos, entre as mais de 100 entidades que compõem o Comitê, que são apresentados abaixo.

## **6.4 – As 7 propostas pelo Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração<sup>15</sup>**

### **1 – Democracia e transparência na formulação e aplicação da política mineral brasileira**

A questão da Mineração diz respeito a toda a sociedade brasileira. Trata-se de um tema de interesse das diversas comunidades e grupos, rurais e urbanos, pela sua influência nos modos de vida e interferência nos bens comuns. A definição de uma nova política para o setor deve ser fruto do debate democrático envolvendo o mais amplamente possível a sociedade como um todo. Defendemos um processo participativo na elaboração e na aplicação do Novo Código, com consultas públicas, audiências e debates.

Uma atividade que implica na movimentação de mais de 1,5 bilhão de toneladas de minérios por ano, com fortes impactos sociais e ambientais, não pode ter seu marco legal modificado e as diretrizes da política mineral definidas sem um amplo debate prévio e contínuo com a sociedade.

### **2 – Direito de consulta, consentimento e veto das comunidades locais afetadas pelas atividades mineradoras**

A demanda (questionável), que se apresenta de forma sempre crescente, por recursos minerais, estocados estrategicamente por outros países, e o poder econômico e político em torno da manutenção dos lucros dessa atividade criam uma falsa aparência de consenso em torno da mineração. As vozes dissonantes que exprimem os múltiplos sentidos dos territórios e dos bens minerais são invisibilizadas. A perspectiva de quem sofre diretamente com os empreendimentos – hoje temos centenas de comunidades e biomas impactados pela mineração e outros tantos ameaçados – oferecem insumos para que a sociedade pense e discuta as razões pelas quais os bens naturais são apropriados e por quem.

Nesses termos, um processo de decisão democrático sobre a implantação de um empreendimento minerário deveria ser premissa para a sua concessão ou licenciamento, dando assim visibilidade à perspectiva dos grupos que seriam direta ou indiretamente afetados pelo

---

<sup>15</sup>Retirado do documento “Principais reivindicações”, do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração.

empreendimento proposto. Assim, que se promova uma discussão com a população sobre a viabilidade ambiental e social e a própria necessidade do empreendimento para, a partir daí, considerar até a hipótese da sua não implantação devido a interesses coletivos maiores. Deve se construir um processo de consulta prévia, deliberativa, livre e informada, junto às comunidades que seriam afetadas pelos empreendimentos e garantir a estas o direito de recusar a instalação dos mesmos e, no caso de aceitação, o direito de participar efetivamente na escolha de alternativas técnicas e locacionais menos impactantes, e das suas condicionantes.

O parágrafo primeiro do artigo 176 da Constituição Federal afirma que “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”. Compreendemos que o interesse nacional deva garantir em primeiro lugar o protagonismo e o direito à vida com qualidade de milhares e milhares de cidadãos e cidadãs potencialmente afetados e ameaçados pelos empreendimentos extrativos. Portanto, diante da perspectiva da mineração e seus impactos e numa verdadeira democracia, a população deve participar da construção do que constitui o interesse nacional para determinada região pretendida pela atividade.

### **3 - Definição de taxas e ritmos de extração**

Dentro de um contexto de transnacionalização da cadeia produtiva da mineração, as empresas mineradoras têm buscado gerar a maior quantidade de lucros no menor tempo possível. No atual momento de alta dos preços, as empresas buscam aumentar a extração e reduzir os custos, por meio da implantação de megaminas e pela intensificação das operações minerais.

Este raciocínio de curto prazo é altamente danoso ao desenvolvimento local, regional, ou mesmo nacional, principalmente considerando a extração de bens não renováveis. Devido à "pressa" das empresas em aumentar as taxas de exploração, impactos não são devidamente avaliados e danos irreversíveis são impostos às comunidades. Processos intensivos de extração minerária atraem migrações, provocam inchaço e desorganização das cidades e aumento da taxa de desemprego e violência, especialmente entre os jovens. Por outro lado, a ritmos tão elevados a perspectiva é que os empreendimentos abandonem os territórios muito rapidamente e sem ter favorecido uma diversificação econômica que garanta a autossuficiência futura.

Do ponto de vista nacional, a adoção da "extração máxima aqui e agora" para atender ao mercado externo, antecipa o esgotamento das melhores reservas de bens comuns finitos, não renováveis, e impede, inclusive, a oportunidade de escolha das gerações atuais e futuras sobre o uso ou não desses bens.

Por isso, a taxa de extração das minas trata do limite da quantidade de minério a ser explorado, o qual deveria ser definido através do debate público, considerando inclusive a possibilidade da não extração de toda a reserva. E o ritmo, trata da forma e do tempo de exploração da mina, considerando o interesse coletivo. A proposta de Código atual deveria conter os critérios gerais para a determinação dessa política nos casos concretos. Essa definição deveria levar em conta diferentes aspectos, incluindo a velocidade de adaptação das comunidades à implantação do empreendimento, os diferentes usos do território, as condições para a diversificação da economia local e o tamanho das reservas. Dessa forma, a atividade mineradora passaria a ser orientada não pelos interesses privados das empresas, ou dos investidores financeiros, mas sim pela necessidade das populações locais, atuais e futuras.

### **4 – Delimitação e respeito a áreas livres de mineração**

Há situações e locais nos quais a mineração age desestruturando modos de vida e cadeias produtivas locais, ou mesmo afetando a oferta de bens e serviços ambientais necessários à sadia qualidade de vida de toda uma população. Há atividades econômicas, usos socioprodutivos e



culturais dados ao território pelas comunidades que ali vivem ou mesmo áreas ambientalmente importantes que são incompatíveis com a atividade mineradora e os impactos a ela associados.

No processo de instalação das minas e durante o tempo, relativamente curto, de extração dos minérios centenas de atividades locais que garantem trabalho e a reprodução sociocultural dos grupos locais são inviabilizadas. Em diversas regiões da Amazônia, por exemplo, se encontram milhares de famílias ribeirinhas que vivem do extrativismo, da pesca e da agricultura, contribuindo com seus modos de vida para a manutenção dos recursos florestais, fundamentais para o equilíbrio ecológico não apenas dessa região, mas do país (já que o regime hidrológico das diversas regiões depende, em grande parte, do equilíbrio do ciclo das águas na Amazônia).

A perda dos recursos que garantem a manutenção dessas atividades significa a perda de estratégias produtivas, que geravam trabalho e renda, de centenas de famílias que acabam por se verem obrigadas a migrar para as cidades e buscar um emprego, em geral, em atividades ligadas à atividade mineral que ali se instala. Esse é um dos processos através do qual as atividades minerais tendem a gerar um processo de monotonização da economia local. Entretanto, tão grave quanto o fato de uma determinada região ter sua economia vinculada substantivamente a uma atividade que tende a ter um tempo de vida relativamente curto são as perdas irreversíveis que ela causa à cultura (entendendo aí o conjunto de práticas socioculturais e produtivas que são indissociáveis) e ao ambiente que é a base de sustentação dos modos de vida que tem há décadas garantido a sobrevivência das populações locais.

Muitos países, incluindo os principais mineradores (como a Austrália e Canadá) prevêm em seus sistemas legais “Áreas Livres de Mineração”, que incluem áreas protegidas, bacias de captação de água, locais de importância histórica, florestas primárias, dentre outros.

O novo Código da Mineração deverá respeitar critérios, a serem definidos democraticamente, tais como os exemplos acima citados na Austrália e Canadá, de forma a se reconhecer os distintos usos dos territórios e as dinâmicas ecológicas dos biomas para se definir onde se pode e, principalmente, onde não se pode minerar. Um exemplo está no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT-SP) que já tem estudos concretos sobre isso, como no caso do oeste de São Paulo onde as áreas foram classificadas em três categorias: preferenciais (sem restrições para as operações), controladas (a mineração deve respeitar fatores restritivos) e bloqueadas (proibidas em decorrência de impedimentos legais, ambientais ou de ocupação local). Essa deveria ser a base para qualquer planejamento da atividade minerária no Brasil.

## **5 – Controle dos danos ambientais e estabelecimento de Planos de Fechamento de Minas com contingenciamento de recursos**

O mal das minas e cavas abandonadas aflige os territórios brasileiros. Apesar de o artigo 225 da Constituição prever a necessidade de “recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma de lei”, a realidade é bem diferente.

Na prática, as minas são abandonadas sob justificativas diversas – em especial a suposta falência das empresas mineradoras – quando se aproxima o momento de sua exaustão. Acreditamos que a única forma de enfrentar esse problema, além de exigir a elaboração dos Planos de Fechamento de Mina, é o contingenciamento de recursos especiais para essa finalidade desde o início das operações da mina.

Ademais, sobretudo no caso de atividades que gerem grandes quantidades de resíduos perigosos, é fundamental haver uma forma de controle permanente e independente, já que os órgãos ambientais não têm - e não terão - estrutura para tanto. O empreendedor deveria ser responsável por disponibilizar recursos para que a comunidade afetada pudesse criar uma estrutura própria de monitoramento, colaborando assim com o controle exercido pelas autoridades públicas. É

importante garantir, também, a contratação de seguro ambiental por parte do empreendedor, antes de se iniciar as atividades. Uma vez segurada a atividade, sabe-se que haverá recursos suficientes para cobrir eventuais desastres, como o rompimento de barragens de rejeitos. Mais do que isso, a seguradora pode ser, também, uma importante aliada no monitoramento da responsabilidade ambiental do empreendimento, ajudando a evitar os tão indesejados eventos catastróficos.

## **6 – Respeito e proteção aos Direitos dos Trabalhadores**

Um dos problemas associados à expansão da mineração no Brasil é o impacto sobre a saúde e a segurança de um número maior de trabalhadores. Já foram mapeadas 13 mortes nesse ano no setor até o mês de maio. Somam-se a isso inúmeros acidentes e lesões, e o grande número de doenças ocupacionais, resultado do ritmo frenético de trabalho e do assédio moral no ambiente laboral.

É urgente a construção de uma legislação específica de saúde e segurança que mude radicalmente esse cenário, que passa pelo incentivo da construção de organização nos locais de trabalho, adoção da convenção 158 da OIT, desvinculação da política salarial e de benefício das metas de produção e uma fiscalização séria com punição exemplar às empresas que descumprirem as normas de segurança.

Entendemos que, por se tratar de uma atividade de alto risco, a questão dos direitos dos trabalhadores da mineração deva ser abordada no novo Código, estabelecendo as bases para a construção de uma legislação trabalhista protetiva para os operários do setor.

## **7 – Garantia de que a Mineração em Terras Indígenas e Tradicionais respeite a Convenção 169 da OIT e esteja subordinada à aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas.**

Ao mesmo tempo em que se debate o novo Código da Mineração, avança no Congresso Nacional a regulamentação da mineração em Terras Indígenas, através do PL 1610/96. Esse projeto propõe uma abertura pouco criteriosa dessa atividade sobre os territórios indígenas, que hoje representam importantes espaços de proteção aos direitos territoriais indígenas, à diversidade e de fornecimento de serviços ambientais para toda a sociedade. Dentre outros problemas, retira das comunidades afetadas o poder de decidir autonomamente se deseja ou não a exploração de minérios em suas terras, violando o princípio estabelecido na Convenção 169 da OIT.

Entendemos que qualquer deliberação sobre mineração em terras indígenas só faz sentido quando o novo marco legal estiver estabelecido, sob pena de termos sistemas incongruentes entre si. Além disso, os movimentos que conformam este Comitê Nacional defendem que a regulamentação da mineração em Terras Indígenas deve estar subordinada à aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas e da regulamentação da Convenção 169 da OIT no Brasil. Esses instrumentos serviriam como a base para a instalação de empreendimentos minerários em Terras Indígenas e salvaguardariam os direitos territoriais e humanos desses povos.

## **7- Conclusão**

Em meio a transição jurídica que vive o Brasil no que diz respeito à sua legislação mineral, é possível tirar algumas conclusões, também parciais e transitórias.

O mais evidente é que as mudanças principais apresentadas pelo governo para a legislação mineral não fogem ao padrão de reformas nas normativas mineiras da América Latina, que pesquisadores como Alberto Acosta e Eduardo Gudynas, tem tratado como reformas dentro da perspectiva neoextrativista. Ou seja, a preocupação principal está no aumento da capacidade do estado em capturar renda extrativa e regular o setor de acordo com seus interesses. Nesse sentido, a maior novidade apresentada pelo governo, não representa uma novidade para a região, que vivencia mudanças legais similares a essa.

O que surpreende quando se colide o Código da Mineração de 1967 e a proposta atual é

como alguns aspectos o que se vê são retrocessos e não avanços. Se a legislação da década de 60 é bastante tímida em suas referências ao uso e à proteção dos recursos hídricos, ou mesmo nos impactos de vizinhança, a proposta atual simplesmente ignora esses impactos. Todo o acúmulo no debate internacional sobre a problemática interface entre mineração e água, reconhecida inclusive pelas empresas mineradoras, não gerou qualquer influência sobre a elaboração da proposta apresentada pelo governo.

O que se pode concluir, ainda que transitoriamente, é que a opção por um código minimalista, com amplos poderes discricionários, deve estar ligada a um modelo de normas mais flexíveis para o setor. Aberto para normatizações variáveis de acordo com os diversos empreendimentos e suscetível às modificações advindas da conjunturas econômicas, nos casos de ascenso ou descenso da atividade minerária, e/ou das conjunturas políticas, a partir das mudanças das diretrizes governamentais.

Há uma tensão entre a apresentação de uma regulamentação nova, que cumpre, em alguns aspectos, a função de desregulamentação da normativa anterior. Ao invés de avançar no que já se havia colocado na forma da lei em 1967, se cria uma série de casos omissos. Ao invés de se avançar na incorporação de novas regras, advindas dos avanços democráticos e pluralistas da Constituição de 1988, para os casos omissos da legislação anterior, opta-se por mantê-los também omissos.

A única opinião conclusiva que se pode dar, é que a proposta como está, abrirá um cenário de disputa política e jurídica permanente, em torno do que se pode, como se pode e o que não se poderá fazer na atividade minerária. Cada norma da Agência Reguladora cumprirá a função de lei, já que a legislação em muitos casos foi suprimida. Portanto, de um lado empresas de mineração e pesquisa seguirão pressionando pela garantia de condições favoráveis aos seus negócios. Do outro, comunidades afetadas, ambientalistas, ONGs tentarão fazer valer seus direitos territoriais nessas normativas. Resultado que ainda não se pode ter claro qual será.

## **8- Bibliografia**

Acosta, Alberto – Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. Fundação Rosa Luxemburgo, 2011.

Bittencourt, Carlos – Os dilemas do novo Código da Mineração. Ibase, 2013

Congresso Nacional Brasileiro

Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM

Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM

Gomes Farias, Carlos Eugênio – Mineração e meio ambiente no Brasil.

Milanez, Bruno – O novo marco legal da mineração. Contexto, mitos e riscos. FASE, 2013.

Mineiro, Adhemar e Deloupy, Maria de Lourdes – Considerações gerais sobre a renda extrativista no Brasil. Ibase, 2012.

Ministério de Minas e Energia - MME

Reis Oliveira, Clarissa – Quem é quem nas discussões do novo código da mineração. Ibase, 2013.

Santos, Rodrigo - O Projeto Neoextrativista e a Disputa por Bens Naturais no Território. Relatório Conflitos no Campo CPT 2012. Comissão Pastoral da Terra, 2013.

Svampa, Maristela – Extractivismo neodesarrollista e movimientos sociales. Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? Fundação Rosa Luxemburgo, 2011.

Texto base do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração

