



PoEMAS

Versos

Textos para Discussão

PoEMAS

Mineração neoliberal: um estudo comparativo entre as transformações dos marcos regulatórios do Brasil e da República Democrática do Congo

Luciana Landgraf Castelo Branco

2020

v. 4

n. 2

Versos

Textos para Discussão PoEMAS

Equipe

Bruno Milanez (Universidade Federal de Juiz de Fora)

Lucas Lucas Magno (IF Sudeste MG)

Luiz Jardim de Moraes Wanderley (Universidade Federal Fluminense)

Maíra Sertã Mansur (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Raquel Giffoni Pinto (Universidade Federal Fluminense)

Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves (Universidade Estadual de Goiás)

Rodrigo Salles Pereira dos Santos (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Tádzio Peters Coelho (Universidade Federal de Viçosa)

Como citar:

Castelo Branco, L. L. (2020) Mineração neoliberal: um estudo comparativo entre as transformações dos marcos regulatórios do Brasil e da República Democrática do Congo. *Versos - Textos para Discussão PoEMAS*, 4(2), 1-30.

ISSN: 2526-9658

Versos

Versos se propõe a trazer textos analíticos que debatam, a partir da perspectiva das ciências humanas, diferentes aspectos do setor extrativo mineral. Esta iniciativa busca estimular a discussão crítica sobre o papel deste setor no desenvolvimento local, regional e nacional no contexto brasileiro.

PoEMAS

O grupo de pesquisa e extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) é um grupo multidisciplinar e interinstitucional formado por acadêmicos que se propõem a refletir sobre as múltiplas interfaces entre o setor extrativo mineral e a sociedade.

Maiores informações:
<http://www.ufjf.br/poemas/>
<https://www.facebook.com/grupoPoEMAS/>

Mineração neoliberal: um estudo comparativo entre as transformações dos marcos regulatórios do Brasil e da República Democrática do Congo

Luciana Landgraf Castelo Branco ¹

Resumo

Brasil e República Democrática do Congo (RDC) são dois países que têm na mineração um importante componente do mercado de exportações. Eles foram, também, alvo de políticas econômicas impostas por instituições financeiras internacionais em momentos de crise econômica. Mas muito antes, na década de 1970, auge do ideal modernizador na RDC, o presidente Mobutu dizia em seus discursos que pretendia transformar o então Congo num “Brasil africano”. Esse artigo tem por objetivo analisar a evolução histórica das regulamentações minerárias nos dois países e relacioná-la ao contexto econômico e geopolítico de cada época. Foi dada ênfase às décadas de neoliberalismo e às políticas de ajuste estrutural, decisivas para o modelo de extração de recursos naturais nos dois países e criticadas como prejudiciais à estabilidade política e à partilha das riquezas nacionais. Por fim, busca-se analisar a implementação de um projeto comum a dois países tão diferentes.

Palavras-chave

Brasil; República Democrática do Congo; regulamentações minerárias; PAE; democracia.

1 Introdução

A República Democrática do Congo (RDC) é o segundo maior país do continente africano. Seu território abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados e, em 2018, nele habitava uma população estimada em 84 milhões de pessoas (The World Bank Data). A RDC abriga também um quinto da área total das florestas do continente, que cobrem atualmente cerca de 45% do território nacional (Ruppel e Bwiza, p.473, 2013). Assim como no Brasil, o desmatamento vem se tornando cada vez mais preocupante (Ikala *et al*, 2018).

Segundo dados disponíveis no site do Banco Mundial, em 2018 a indústria foi o setor com maior participação na economia, representando 44% do Produto Interno Bruto

¹ Mestre em Direitos Humanos e Ação Humanitária pela Sciences Po - Paris e em Estudo Comparativo do Desenvolvimento pela École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris. E-mail: lu.landgraf@gmail.com

(PIB) do país. É importante lembrar que, no sistema de contas nacionais, a extração de recursos naturais é classificada como indústria. No mesmo ano, a agricultura representou 19%, seguida do setor de serviços, com, 33% (The World Bank Data, 2018). Ainda hoje, mais de 90% da pauta de exportação do país é composta por minerais, petróleo e seus derivados, e 40% dessa produção é destinada à China. A RDC possui 10% das reservas mundiais de cobre, 48,6% das de cobalto e 35% das de diamantes, além de um grande potencial hidrelétrico (Ministério Francês da Economia e das Finanças, 2018).

Do outro lado do Atlântico, o Brasil, maior país da América Latina, possuía em 2018 cerca de 210 milhões de habitantes e seu território ocupa 8,5 milhões de quilômetros quadrados (The World Bank Data). O país compreende cerca de 60% das reservas florestais da Amazônia (INPE, 2019) mas, segundo o mesmo órgão, somente em 2019 foram desmatados quase 10 mil km². Seu extenso território, composto sobretudo de terras baixas, favorece a produção agrícola. Desde os tempos coloniais a agricultura é um dos pilares da economia e, a partir dos anos 1980, a soja e seus derivados se consolidaram como principal produto de exportação do país (Fernandes e Belik, 2010, p.2). Em 2018, o setor de matérias-primas representou 49,7% das exportações. Dentre elas, se destacam a soja, que ocupa o primeiro lugar, com 14%, os derivados de petróleo, que correspondem a 10% e o minério de ferro, com uma porcentagem de 8,4% (Barros, 2018). O principal comprador do minério e responsável pela maior fatia das exportações totais é a China, com 27,8% (Ministério da Economia, 2019). No entanto, em 2018, a parcela da estrutura de produção do PIB que corresponde ao setor agrícola foi de apenas 4%. As maiores participações são oriundas da indústria, com 18% e do setor de serviços, com 62,6% (The World Bank Data, 2018).

São países que podem ser considerados como atingidos pela já bastante discutida “maldição dos recursos naturais” (Tcheta-Bampa e Kodila-Tedika, 2018; Veríssimo e Xavier, 2014), apresentando índices elevados de desigualdade socioeconômica, sistemas políticos instáveis e baixos índices de crescimento econômico em diferentes níveis em função de seus processos históricos locais, nacionais e internacionais e de suas respectivas inserções no mercado mundial. Em 1971, o presidente Mobutu, que via o Brasil como um exemplo a ser seguido, lançou um plano econômico que deveria, segundo ele, converter a RDC em um “Brasil africano” (OECD, 2001). Esse momento histórico, que no Brasil era de “milagre econômico”, no então Congo caracterizou o auge das políticas modernizadoras de industrialização. No entanto, após algumas décadas de crescimento econômico os dois países entraram em colapso devido ao endividamento interno e externo decorrente de tais políticas. O setor da mineração, que já era estratégico nos dois países, tornou-se parte essencial da resposta à crise econômica.

Para a socióloga Michèle Leclerc-Olive, deve-se reconhecer que as duas últimas décadas do século XX desencadearam um processo acelerado de apropriação privada de bens públicos e de “predação” de recursos naturais como resultado das Políticas de Ajuste Estrutural (PAE) impostas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) (Leclerc, 2017, p.x). Para o também sociólogo Boaventura de Sousa Santos (1995, p.256), o processo comumente referido como globalização – que acompanhou a expansão do neoliberalismo – possibilitou um novo sistema mundial de

acumulação de capital, tornando cada vez menor e mais abastada a elite que monopoliza as empresas transnacionais. Partindo dessas preocupações, o objetivo desse escrito é o de compreender como a evolução das regulamentações minerárias no Brasil e na RDC se relaciona a um projeto econômico mundial, que solapa a já fraca autonomia dos países dos dois continentes a partir da década de 1970 na África e de 1980 na América Latina.

Considerando que as primeiras reformas significativas das regulamentações minerárias desde a independência nas duas regiões respondiam às recomendações das PAE, no primeiro momento, o esforço é por compreender as políticas econômicas às quais elas foram submetidas e algumas de suas implicações mais gerais. No segundo momento, analisa-se, à medida que as fontes o permitem, a evolução histórica das regulamentações minerárias dos dois países que fazem objeto desse estudo a partir dos cenários políticos nacionais e mundiais. Logo, aborda-se alguns pontos sobre o “como” e o “por quê” das semelhanças e diferenças entre eles, em especial na época da implementação das PAE. Para finalizar, essas discussões são contextualizadas dentro do debate teórico atual sobre mineração e globalização capitalista, o que nos permite localizá-las dentro de discussões atuais.

2 Do endividamento às imposições neoliberais: política econômica e mineração na África e na América Latina

Os anos 1980 ficaram conhecidos na América Latina como a “década perdida” em razão do acúmulo de dívida externa, da inflação e dos déficits fiscais. O termo está presente tanto em relatórios da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) como entre acadêmicos (ver por exemplo: CEPAL, 1996; Brieger, 2002). Os anos 1990 foram os da implementação desenfreada do modelo neoliberal como tentativa – escolhida ou imposta – de solucionar os problemas da década anterior, com exceção do Chile, que a fez na década de 1970 (Brieger, 2002). Nos anos 2000, uma política econômica que ficou conhecida como progressista começou a ser posta em prática na maioria dos países latino-americanos. Uma das consequências prejudiciais das décadas de neoliberalismo foi o aumento da desigualdade social e um fraco crescimento econômico. Os projetos de combate à desigualdade e de desenvolvimento econômico dos anos 2000 vieram, portanto, como resposta a elas (Sader, 2009).

Na maior parte da África, os anos 1970 foram os da implementação das PAE combinada a sistemas políticos autoritários (Bayart *et al.*, 2010, p.133-134). Nos anos 1990, apesar da continuação das mesmas políticas, os recursos provenientes da cooperação bilateral sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento destinados a tal continente oscilaram largamente em consequência dos “cortes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), [d]o fim da Guerra Fria e [d]a introdução da condicionalidade da ‘governança’” (Devarajan *et al.*, p.14, 2001). Em alguns países mesmo os recursos de ajuda humanitária foram cortados (Maton e Solignac, 2001, p.12), e as dívidas que já se acumulavam desde a década anterior culminaram em graves crises econômicas. Na região dos Grandes Lagos, o final dos anos 1990 foi marcado por conflitos sanguinários pelo domínio de territórios ricos em recursos. Entre 1998 e 2003, países da África Austral ocuparam partes da RDC

pelo mesmo motivo (Campbell *et al*, p.57, 2008). Nos anos 2000, as economias africanas registraram crescimento significativo, mas as desigualdades sociais continuaram evidentes, minando as pretensões desenvolvimentistas (Ajakaiye *et al*, 2008, p.4). Vejamos como essas políticas macroeconômicas, crises e conflitos impactaram as regulações minerárias nos dois continentes.

Os empréstimos em dólar proliferaram nos países ricos em recursos naturais como Quênia, Tanzânia e Congo na década de 1970, e esses recursos garantiam os empréstimos como única fonte de pagamento. As dívidas públicas dos países, portanto, cresceram expressivamente. Porém, parte significativa desse capital foi transferida às contas das elites nacionais em Mônaco, na Suíça ou em Nova York. Estudos dos anos 1990 sobre a chamada fuga de capital mostram que as fortunas pessoais de líderes políticos e suas famílias provinham de recursos públicos (Valley, 1999, p.56; Devarajan, 2001, p.318; OECD, 2001, p.12). Os empréstimos foram também utilizados para o financiamento de projetos de infraestrutura intermináveis e pouco estratégicos, gerando um elevado endividamento. Este foi o principal argumento para a imposição das PAE na década seguinte (Valley, 1999). Segundo Campbell (*et al* 2004, p.12), “trinta e cinco países da África subsaariana implementaram 162 PAE com a assistência do Banco Mundial e /ou do FMI a partir de 1981”.

O contexto das PAE da década de 1980 é caracterizado por uma forte redefinição do papel do Estado. Para o setor privado, isso significou generosas isenções fiscais. Em Gana, por exemplo, as novas leis de mineração reduziram em média 10% do valor do imposto de renda das empresas mineradoras. A depreciação inicial fiscalmente aprovada² aumentou significativamente, passando de 20% no primeiro ano e 15% no segundo ano de produção em 1975 a 75% no primeiro ano e 50% nos anos subsequentes a partir de 1986. Os *royalties* pagos em 1975 eram de 6% sobre o valor do mineral extraído e passaram a 3% em 1987 (Campbell *et al*, 2004, p.12,). A estratégia recomendada pelo Banco Mundial para os anos 1990, entretanto, sugeria uma arrecadação que variasse entre 1 e 2% (Campbell *et al*, 2004, p.20).

A excessiva redução de todos os impostos do setor de mineração era justificada como estímulo ao investimento (Campbell *et al*, 2004, p.12). Embora as recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial falassem de um papel cada vez menor do Estado em favor dos atores privados, foi finalmente ao primeiro que as mesmas instituições recorreram como mediador para incentivar a entrada de investidores e da aplicação dos novos regulamentos relativos à mineração (Campbell *et al*, 2004, p. 9).

Por outro lado, as limitações do Estado estavam amplamente focadas na elaboração de tais regulamentos e na implementação da redistribuição nacional do produto dos investimentos. O balanço final dessa década foi uma forte dependência financeira e econômica – especialmente em relação à Europa Ocidental – e baixos índices de importação e exportação. Para Campbell *et al* (2004, p.11-15), há três decorrências

² A política de depreciação inicial fiscalmente aprovada destina-se a compensar os gastos iniciais de capital e os riscos de tais investimentos nos primeiros anos dos projetos através de uma cobrança percentualmente menor de impostos em tal fase de exploração. Aumentá-la pode ser uma das políticas com objetivo de atrair investidores.

gerais das políticas econômicas das Instituições Financeiras Internacionais (IFI). Em primeiro lugar, elas criaram uma forte dependência entre os setores público e privado, o que pôde aumentar as taxas absolutas de crescimento a curto prazo, mas as desigualdades sociais também aumentaram. Em segundo lugar, a capacidade do Estado de cumprir seu papel na mediação de tensões em meio à sociedade civil ficou condenada, sobretudo entre trabalhadores e empresas ou em relação à implementação de reformas que pudessem responder demandas de diferentes setores. Finalmente, na ausência de mobilização apropriada dos recursos do setor privado e sem gerar receita tributária suficiente, as políticas das IFI acabaram por minar a legitimidade do Estado enquanto tal.

No início dos anos 1990, as IFIs recomendavam mais uma redefinição do papel do Estado na África com o objetivo de criar um clima mais propício ao investimento estrangeiro e ao livre jogo das forças do mercado. Ao mesmo tempo, após a primeira onda de liberalização, estudos dessas mesmas instituições já mostravam serem necessárias medidas de desenvolvimento econômico e social local para controlar o uso dos recursos provenientes da exportação de matérias primas. A reestruturação massiva do Estado foi, portanto, revisada e repensada para que este tivesse algum poder de regulamentação e pudesse agir como facilitador da atração de capital estrangeiro. Nesse contexto, a formulação de medidas ambientais permaneceu secundária e as trágicas consequências sociais do modelo anterior receberam atenção marginal. Os relatórios das IFIs mostraram que, em 1990, a África atraiu muito menos investimentos do que a América Latina e a Ásia. Os autores de *Enjeux des nouvelles réglementations minières* ponderam, porém, que algumas causas externas, como a redução na demanda por metais na década de 1970 e a escassez mundial de capital, foram ignoradas. Já em um processo de endividamento, a África não tinha mais capital para investir em infraestrutura, razão pela qual o Banco Mundial afirmou a necessidade de atrair investimentos estrangeiros (Campbell *et al*, 2004, p.17; OECD, 2001).

Como a maior parte da produção mineral era exportada, esta deveria ser competitiva internacionalmente. Em 1992, o Banco Mundial publicou uma pesquisa intitulada *Strategy for African Mining*. Entre outras discussões, o estudo procurava compreender, junto a financiadores privados, por que a África não era suficientemente atrativa para investimentos. As respostas encontradas referiam-se a estruturas políticas, legislativas e financeiras estáveis como fatores favoráveis de confiança, incluindo a possibilidade de repatriar recursos e de ter contas no exterior (The World Bank, 1992). Tudo isso foi justificado pelos altos custos e riscos relacionados à indústria de mineração e pela instabilidade do mercado. Por razões relativas aos riscos específicos da África, esperavam-se retornos rápidos, o que mais uma vez justificou a redução dos impostos operacionais iniciais, a preferência pela participação privada majoritária em empresas que antes pertenciam ao Estado, a não distinção entre investidores privados e públicos, os longos períodos de direito de exploração (entre 20 e 30 anos), etc. (Campbell *et al*, 2004, p.22). Para Marysse e André (2000, p.5), tudo isso parece irônico considerando que, antes da desestabilização do continente causada pela Guerra Fria, as relações de poder entre o nível nacional e internacional permitiam um tipo de pilhagem que enriquecia os países ocidentais ao mesmo tempo em que enriquecia as elites nacionais e promovia

algumas melhorias nas condições de vida das populações locais, como o acesso à educação e à saúde através do “estatismo econômico”.

Nesse contexto, a proteção do meio ambiente passou a ser responsabilidade das empresas. Considerava-se que seus padrões privados de proteção ao meio ambiente eram melhores que os dos Estados, e essa responsabilidade gerava ainda deduções fiscais. A infraestrutura necessária para o funcionamento do setor deveria ser fornecida pelos recursos públicos, mas as IFIs ignoraram a falta de capital para tanto e a fraca capacidade dos Estados para implementar regulamentações ou mesmo para definir suas próprias estratégias de desenvolvimento. Entre os resultados dessas reformas, além da expressiva redução de impostos, podemos citar a criação de novas instituições públicas encarregadas de organizar e supervisionar a privatização das empresas, a saber: os Ministérios das Minas, os Departamentos de Pesquisa Geológica, as Agências de Promoção de Recursos e os Departamentos do Meio Ambiente (Campbell *et al*, 2004, p.21-22).

As novas regras não levaram ao prometido “desenvolvimento sustentável” das IFIs, seja em relação à proteção do meio ambiente, à redução das desigualdades sociais ou à criação de empregos. Não houve uma real preocupação de que a exploração pudesse se desenvolver de maneira sustentável, preservando o meio ambiente ou mantendo a soberania política dos países. Além disso, o *boom* do setor de mineração foi concomitante à forte desindustrialização, portanto, concentrando excessivamente a economia no mesmo setor e gerando dependência econômica (Campbell *et al*, 2014, p.91).

No novo milênio, alguns países têm apresentado índices de crescimento econômico importantes. A Angola, por exemplo, teve o maior índice de crescimento do mundo em 2008 totalizando 23% (Padayachee e Hart, 2010, p.1). Porém, esses índices não têm se refletido em melhorias sociais. A África mantém os maiores números de pessoas consideradas pobres, sua economia continua baseada na produção primária e o fosso tecnológico entre a África e o resto do mundo tem, inclusive, aumentado (Ajakaiye *et al*, 2008, p.4). Segundo as análises de Ajakaiye *et al* (2008, p.12-14), isso se deve ainda em grande parte ao desmantelamento econômico dos Estados provocado pelas PAE. Ainda em 1999, foi anunciado na Reunião Anual do Banco Mundial e do Fundo Monetário internacional que a implementação de Estratégias de Redução de Pobreza (ERP) de propriedade nacional e participativas seriam, doravante, a base para empréstimos concessionais e de alívio da dívida para países sob a Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados. Para os autores, o problema é que existem outros programas, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, e acordos, como aqueles com a Organização Mundial de Comércio ou com financiadores internacionais que limitam sua autonomia e pressionam à adaptação das ERP. Assim, a política macroeconômica africana continua sendo dirigida desde fora.

Passemos à América Latina. Antes de tudo, é necessário considerar que, diferentemente da África, que deu início ao seu processo de independência na década de 1950, na América Latina o mesmo ocorreu ao longo do século XIX. Consequentemente, suas primeiras regulamentações minerárias são mais antigas.

O início da mineração na América Latina data do século XVI, já na colonização, e justificou, inclusive, a permanência dos colonizadores. Esse tipo de exploração esteve historicamente ligado à escravidão, fosse indígena ou africana. Uma vez que os recursos naturais de cada país sempre ocuparam um lugar central em suas economias, desde a independência existem leis que os protegem. No Brasil, por exemplo, logo após a independência, o então governo imperial deu continuidade ao sistema já adotado pela colônia e, através das Ordenações, mandou observar a lei de 1823, que determinava que minas e quaisquer outras riquezas do subsolo constituíam domínio da nação (Leoney, 1997, p.8). A independência política dos países latino-americanos em relação ao domínio europeu não alterou significativamente a dependência econômica em relação aos recursos naturais que, ainda hoje, formam um dos pilares da economia, agora somados à agroindústria (Svampa, 2011, p.105).

A industrialização impôs-se sobre a América Latina no período entre guerras como consequência da escassez de produtos, agravada pela crise de 1929. Nos anos 1950, a agenda comum da modernização desenvolvimentista chegou ao continente, respaldada pela criação de agências internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a CEPAL, segundo Almandoz (2008, p.67), “patrocinadas pelas Nações Unidas e os crescentes interesses estadunidenses na exploração primária e industrial da região”. O modernismo nacionalista penetrou governos democráticos e ditatoriais, estatistas e liberais. Os Estados Unidos, porém, foram o principal financiador desse processo – através de transferências financeiras ou de programas bilaterais – e também a principal fonte de conhecimento tecnológico, a exemplo do Comitê Interdepartamental para a Cooperação Científica e Cultural (Ribeiro, 2006, p.30).

O financiamento da construção de projetos de mineração não foi uma exceção. O do projeto da Companhia Vale do Rio Doce, mais especificamente, foi parte de um conjunto de acordos firmados em 1942 entre os então presidentes Getúlio Vargas e Franklin Roosevelt, que ficaram conhecidos como Acordos de Washington. Em troca do financiamento, o Brasil comprometia-se a garantir o fornecimento aos “Aliados”, o que incluía a indústria bélica estadunidense (Corsi, 2008, p.75). O acúmulo desse tipo de empréstimo teve consequências trágicas na década de 1980. O balanço final das ditaduras latino-americanas existentes até esta década foi uma grave queda no PIB, hiperinflação e enfraquecimento das ainda emergentes indústrias domésticas. A ideologia neoliberal já havia vencido os debates em meados da década de 1980, apresentando-se como salvação perante a crise, e havia estabelecido seu programa político, econômico e social. O primeiro país a colocá-lo em prática foi o Chile, seguido de todos os outros da região (Novelli e Galvão, 2001, p.5).

A América Latina, por sua vez, entrou no ciclo das PAE entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o que deu lugar às primeiras reformas neoliberais dos códigos de mineração. As políticas da época focavam em reativar o crescimento econômico e abrir as reservas de recursos naturais para um novo e intenso ciclo de exploração (Araóz, 2009, p.3). Esperava-se que a iniciativa privada criasse riqueza e revivesse a economia. Por outro lado, o papel do Estado, em oposição ao forte intervencionismo das ditaduras anteriores, foi redefinido como o de promotor – e não produtor – de bem-estar social. Em suma, o Estado era percebido como um obstáculo (Novelli e Galvão, 2001, p.6). O Consenso de Washington definiu claramente as

novas regras do jogo para atrair investimentos das grandes empresas transnacionais e, assim como na África, as medidas foram justificadas pela dívida externa e pelo risco de falência: políticas tributárias preferenciais, subsídio de serviços, desregulamentação, liberalização financeira e comercial, garantias de investimento e livre disponibilidade de divisas, flexibilidade das leis trabalhistas e do controle ambiental (Araóz, 2009, p.4).

O “êxito” dessas políticas foi tal que a América Latina se tornou a principal região de investimento em mineração do mundo. Entre 1990 e 1997, o investimento no setor aumentou 400% (Scotto, 2013, p.102). O Chile, laboratório neoliberal da região, foi o primeiro a alterar seu Código de Mineração sob a influência das PAE já no início dos anos de 1980, e serviu de exemplo para outros países posteriormente. Segundo Araóz:

[...] Peru (1991), Bolívia (1991), Equador (1991), México (1992) e mais tarde Brasil (1996), Guatemala (1997), Honduras (1998) e Colômbia (2001) introduziram mudanças em suas leis de mineração adotando uniformemente os novos critérios impostos. Na Argentina, tais reformas foram impostas pelo governo de Menem com a Lei nº 24.196 (1993) e outras reformas complementares (2009, p.5).³

A CEPAL aconselhou a “dinamização” das reformas utilizando-se do mesmo tipo de pesquisa junto aos investidores internacionais que serviu de respaldo à implementação dessas políticas na África (Scotto, 2013, p.108). Através de assessorias técnicas e seminários, a CEPAL difundia as recomendações da ONU que defendiam uma democracia na qual “as regras do jogo correspondam a um estado de direito, alheio à arbitrariedade das autoridades”⁴, pois a estabilidade política e a segurança jurídica foram consideradas fatores apreciados pelos investidores (CEPAL, 1996, p.6). Ao mesmo tempo, o Banco Mundial oferecia empréstimos para acelerar a “modernização” institucional e a reforma do quadro jurídico relacionado às operações de mineração.

Araóz (2009) identifica três pilares das modificações dos códigos de mineração na América Latina. O primeiro é fornecer aos investidores estrangeiros total segurança jurídica sobre a propriedade das concessões de mineração, garantindo-a por entre 25 e 30 anos. O segundo, a regulamentação de vários benefícios fiscais, incluindo a eliminação de impostos de importação e exportação, a disponibilidade gratuita de divisas e a concentração de impostos por resultados com base em declarações juramentadas de empresas. O terceiro, a flexibilização do controle ambiental e de outros sistemas tributários, suprimindo os fundos de reserva por possíveis impactos ambientais. Além disso, segundo ele, a megamineração causa três tipos de apropriação: geográfica, econômica e ecológica (Araóz, 2009, p.5). A desigualdade socioeconômica manteve altas taxas ao longo dos anos 1990 e coube aos governos seguintes pensar melhoras na distribuição e melhorar o PIB. Analisaremos em seguida a evolução histórica dos códigos de mineração nos dois países que são objeto deste estudo, a começar pela República Democrática do Congo.

³ Traduzido pela autora.

⁴ Idem.

3 Regulamentos minerários na República Democrática do Congo

Socióloga especializada no estudo do setor minerário da RDC, Marie Mazalto afirma que quatro importantes legislações regulamentaram as atividades de mineração do país antes da reforma de 2001. Quando ainda colônia belga, em 1888 foi instituído sobre o território um decreto real que estabelecia os princípios básicos da exploração mineral no país: os direitos às terras não garantiam o direito ao subsolo, sendo esta propriedade do Estado; e a exploração só poderia ser posta em prática depois de concessão especial. O decreto também estipulava a continuação legal da mineração artesanal praticada por povos “indígenas” (termo utilizado no documento) sobre as terras que já ocupavam tradicionalmente, o que ainda hoje caracteriza uma parte importante da exploração no país (Mazalto, 2004, p.12).

Em 1967, após o final do processo de independência, o então chamado Congo promulgou a primeira legislação mineradora – *Loi n°67/231 du 3 mai 1967* – que passou por algumas mudanças em 1981 e foi renomeada nesse momento como Legislação Geral sobre Mineração e Hidrocarbonetos – *Ordonnance-loi n°81-013 du 02 Avril 1981*. Embora as mudanças tenham sido superficiais, elas foram justificadas pela capacidade limitada da legislação de 1967 de atrair investimentos estrangeiros. Antes da promulgação da lei de 2002 (*Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002*), a presidência da República divulgou uma nota dizendo que as duas legislações anteriores – de 1967 e 1981 – tiveram um impacto negativo sobre a produção mineral e as finanças públicas do país, pois o sistema tributário, aduaneiro e cambial implementado por elas era ineficaz (Presidência da República, 2002).

Deve-se observar que entre 1965 e 1997, o Congo foi governado pelo ditador Mobutu Sese Seko. Em 1971, Mobutu lançou o chamado Plano Decenal, destinado a industrializar o país. Nesta época, o Congo foi rebatizado como Zaire e o governo anunciava a intenção de modernizar a economia agrícola e extrativa, investindo em infraestrutura e indústrias de processamento. Entre 1970 e 1980, foram implementados grandes projetos – alguns mal planejados, como a central hidroelétrica de Inga, outros verdadeiros elefantes brancos que contribuíram para a fuga de capital – financiados pelo endividamento externo e garantidos pelos recursos naturais (OECD, 2001, p.11). A principal fonte de receita do país sempre foram os recursos minerais provenientes sobretudo das empresas *Générale des Carrières e Mines* (Gécamines), que minerava principalmente cobre e cobalto, e da *Société Minière de Bakwanga* (MIBA), que extraía diamante. A Gécamines foi nacionalizada em 1967, ano da nova regulamentação minerária. No entanto, a ruína de alguns projetos e a corrupção sistêmica não permitiram pagar os juros dos empréstimos.

Entre 1973 e 1974, Mobutu excluiu toda oposição política e substituiu as elites estrangeiras por membros de sua família, criando uma nova classe dominante. Entre 1975 e 1982, a “zairianização” da economia, que punha em prática um amplo processo de nacionalização, reduziu ainda mais o nível de confiança dos investidores. Os financiadores, então, perceberam que o Zaire estava se tornando insolvente. A partir de 1980, o preço do cobre caiu e a Gécamines passou a operar em risco (OECD, 2001, p.11-12). O presidente instituiu o decreto-lei n° 81/013 de

1981 (*Ordonnance-Loi n° 81/013 du 2 avril 1981*), que previa uma estrutura voltada para “a mínima liberdade de ação do Estado”. Por outro lado, nessa mesma lei indicou-se também que, para que uma permissão de exploração fosse concedida, o requerente deveria apresentar um “programa de atividades auxiliares” que atendessem aos objetivos de desenvolvimento estabelecidos pelo Conselho Executivo do Governo. Isso incluía a criação de escolas, hospitais, centros esportivos ou outras obras que fossem consideradas de interesse público (Mazalto 2004, p.19). Esses fatores, assim como o regime aduaneiro e cambial, tornaram o código pouco atraente para os investidores. Essa foi a principal razão de sua substituição em 2002 (Le Soft International, 2017).

Seguindo a tendência africana, entre 1982 e 1983, o Zaire começou a implementar as PAE, liberalizando a economia para tentar salvar a Gécamines. Isso também significou a abertura de algumas concessões da Bakwanga Mining Corporation (MIBA), a segunda maior empresa mineradora do país, para garimpeiros artesanais (Mazalto, 2008, p.56). O Banco Mundial financiou mais uma vez a capacidade de produção da empresa e assessorou uma reforma institucional e a implementação de um programa de investimento público. Mobutu resistiu à aplicação da maioria das medidas prescritas, especialmente a privatização de Gécamines, e rompeu com o Banco Mundial em 1986. No início dos anos de 1990, as IFIs se retiraram do país. Além disso, no contexto da Guerra Fria, todo o recurso de ajuda ao desenvolvimento destinado ao Zaire caiu drasticamente. Em um momento crítico da crise econômica e social, até a ajuda humanitária foi suspensa. Quando à beira da falência, foi implementada no país uma política de criação monetária que levou a um processo de hiperinflação. A produção de Gécamines caiu 30% em 1991. A exportação de cobre foi interrompida e substituída pela de diamantes, que não gerava receita tributária e era parcialmente dominada por redes mafiosas (Mazalto, 2008, OCDE, 2001, p.12).

Ainda na década de 1990, Mobutu, endividado e ciente da fragilidade de Gécamines, anunciou uma liberalização política e econômica, restaurando o multipartidarismo e declarando a intenção de escrever uma nova constituição. Com o Estado falido, o setor público e os serviços sociais foram paralisados. Em 1993, o PIB foi 65% menor que em 1968. O Banco Mundial continuava com seu discurso de correlação entre o desenvolvimento e a reforma política, advogando por uma “boa governança”. Em 1994, Mobutu nomeou um primeiro-ministro que tinha relações privilegiadas com as IFIs e conseguiu conter a hiperinflação, iniciando também políticas de privatização de serviços públicos e de empresas estatais. O governo adotou, então, uma política de gestão macroeconômica baseada no uso da iniciativa privada e de reformas estruturais: reforma da economia, reconquista da legitimidade do Estado e retomada das políticas de atração de investidores privados (Mazalto, 2008, p.57). De qualquer maneira, o período entre 1990 e 2000 foi considerado como a década perdida do país (PNUD, 2014, p.241)

Entre 1996 e 2003, a RDC passou por dois períodos de guerras sangrentas diretamente ligadas ao controle dos recursos minerais como fonte de poder político. Ao final da Primeira Guerra do Congo, em 1997, o opositor político Laurent Kabila derrubou o governo de Mobutu e rebatizou o país de República Democrática do Congo. No mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) prestou assistência técnica à RDC, auxiliando na construção de um

“Programa trienal mínimo” (*Programme Triennial Minimum*), que tinha por objetivo definir as prioridades do governo. Em 1998, através do mesmo programa, agora chamado de “Programa de estabilização e recuperação econômica”, o Banco Mundial prometeu US\$ 1,7 bilhão de empréstimo para maior liberalização do setor de mineração e promoção de investimentos (PNUD, p.179; Mazalto, p.8). Em 1999, teve início o processo de paz concluído em 2002 com a assinatura dos Acordos de Sun City, em estreita colaboração com os financiadores. Após anos de pilhagem informal e massiva de recursos, as guerras enfraqueceram ainda mais o controle estatal sobre estes e as fronteiras, e foi nesse contexto que as IFI retornaram à RDC a partir de 2001 (Mazalto, 2008, p. 58).

O setor da mineração foi colocado pelo FMI e pelo Banco Mundial no centro dos projetos de reformulação econômica, e essas instituições elaboraram um plano de reforma de estruturas legais e institucionais que incluíam redução de 90% do funcionalismo e privatização de serviços públicos e empresas estatais. O país aceitou implementar as reformas em troca de uma promessa de perdão de dívida externa. O novo Código de Mineração foi lançado em 2002 (*loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002*), dentro desse contexto, e seu objetivo a médio prazo era o de gerar renda para investimento no setor de serviços sociais. O governo de transição adotou essas reformas principalmente na esperança de garantir o retorno da paz no território, mas sem apropriar-se da renda gerada como seria necessário (Mazalto, 2008, p.57-59). O baixo valor dos impostos e as isenções fiscais tornaram-se tão atraentes que o Estado congolês terminou por ceder a maior parte dos lucros às empresas multinacionais. Para Mazalto (2008, p.61), as políticas recomendadas não levaram em conta a complexidade das realidades que caracterizam o setor de mineração nacional, iludidas pela simplicidade e superficialidade dos padrões internacionais.

O código de 2002 se caracterizou por uma estrutura de “liberdade mínima do Estado”, enquanto o investidor privado tinha o status de titular, operador, comerciante e contribuinte. Em particular, as leis dão ênfase à importância de reduzir o poder discricionário dos membros do governo para evitar a seleção arbitrária na alocação de títulos de mineração. Os funcionários do governo também ficaram impedidos de acessar direitos minerais individuais, mas a lei lhes permitia uma participação econômica. O novo código também permitia um fraco controle sobre a produção de minérios no estado bruto e, além da redução da cobrança de impostos para investidores estrangeiros, estes seriam beneficiados com um sistema mais flexível e pouco vinculante. Existiam também várias medidas que favoreciam o acesso a novos títulos de exploração de capital estrangeiro em detrimento dos garimpeiros. No que diz respeito à participação social das empresas, os critérios foram reduzidos e generalizados em relação à lei de 1981. Ficaram atribuídas a elas simplesmente a responsabilidade de “melhorar o bem-estar das populações locais, implementando programas de desenvolvimento econômico e social”⁵ e de indenizar as populações em caso de deslocamento. As cláusulas sobre “atividades anexas” determinadas pelo governo desapareceram (Mazalto, 2004, p.19).

Já a lógica da distribuição dos rendimentos do Estado foi reorganizada da seguinte forma: 60% para o governo nacional, 25% para a administração da província e 15%

⁵ Traduzido pela autora.

para as atividades de interesse comunitário, rompendo com décadas de monopolização de renda pelo governo nacional (Mazalto, 2004, p.20). De qualquer forma, as crises econômicas que se seguiram levaram a dois problemas correlacionados e ainda não resolvidos. O primeiro diz respeito à falta de investimento no setor industrial, e o segundo ao aumento do trabalho informal. A reestruturação da Gécamines com base nas leis de 2002 provocou demissões em massa. A criação de empregos para os congolezes não constituía uma obrigação para os investidores (Mazalto, 2008, p.63; 2004, p.21). Com relação ao meio ambiente, quase ausente do código antigo, foram incorporados no novo código os estudos de impacto e os planos de gestão sob a influência tardia das políticas de “desenvolvimento sustentável”. O titular da licença tornou-se responsável por danos ambientais não previsto no plano, de acordo com as normas internacionais. Tudo isso deve ser assegurado pelo Ministério de Minas, mas a baixa institucionalização e o desrespeito à lei são, há muito, um problema no país (Mazalto, 2004, p.22).

Joseph Kabila (filho de Laurent Kabila, assassinado em 2001) implementou uma nova constituição em 2006 que introduziu obrigações como o direito à água potável, o direito a um ambiente saudável e a obrigação do Estado de garantir a saúde da população e o controle nacional e internacional de resíduos tóxicos resultantes de atividades econômicas. Várias obrigações mais específicas foram introduzidas ao longo do tempo em relação às florestas, ao combate à desertificação, à gestão da água e à exploração de recursos minerais. Em 2009, foi estabelecido o quadro jurídico nacional da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI na sigla em inglês)⁶ como meio de tentar solucionar o problema da falta de transparência financeira. Além disso, várias iniciativas foram tomadas para rastrear a origem dos minerais e para garantir que sua proveniência fosse legal (Ruppel e Bwiza, 2013, p.475-479).

Antes de deixar a presidência em 2019, Joseph Kabila promulgou, em março de 2018, um novo Código de Mineração (*Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier*). Seu principal objetivo foi suprir a falta de receita gerada pelo setor, em curso desde a era da liberalização, e “o desenvolvimento econômico e social do país” (Cabinet du Président de la République, 2018). O Código estabelece um aumento de 2% a 3,5% nos *royalties* do lucro sobre o ouro e o cobre, e um aumento de 10% naqueles relativos a outros minerais considerados estratégicos, como, por exemplo, o cobalto (Larcher, 2018). Também podemos mencionar o aumento da participação do Estado no capital social das mineradoras, o pagamento de direitos proporcionais, a restrição do acesso à exploração artesanal pelos membros congolezes de uma cooperativa e a introdução da obrigatoriedade de um certificado ambiental para obter a licença de operação (Diaso, 2018).

De qualquer forma, o único setor em que a economia está concentrada – o minerador – é ainda altamente informal e descontrolado, o que impede uma correta arrecadação

⁶ A *Extractive Industries Transparency Initiative*, segundo seu próprio site, é um padrão global estabelecido com o intuito de “promover o gerenciamento aberto e responsável dos recursos petrolíferos, de gás e minerais”. Seu corpo diretivo é formado pelos governos dos 53 países que implementam o padrão, por empresas e pela sociedade civil (EITI website, 2016).

dos impostos. Os garimpeiros trabalham em árduas condições na tentativa de encontrar seu lugar nessa atividade econômica e de garantir sua subsistência, resistindo à violência e às pressões exercidas de um lado pelas políticas do governo e, de outro, pelas grandes empresas. Em 2007, 16% da população da RDC dependia da mineração artesanal e este setor gerou 90% da produção total de mineração exportada pelo país (Banco Mundial apud Mazalto, 2008, p.64).

Entre 1990 e 2000, o garimpo artesanal tornou-se a única alternativa para a mão-de-obra não qualificada, formada sobretudo por uma classe camponesa que não consegue mais sobreviver por meio da agricultura (Mazalto, 2008, p.67). A legislação atual ainda reconhece esse tipo de trabalho, dada sua presença histórica, mas os perímetros de exploração atribuídos a tais trabalhadores não são suficientes e geram concorrência entre eles, o que engendra conflitos e perturba a coesão social das comunidades locais (Vlassenroot e Raeymaekers, 2004). De qualquer forma, a legislação permanece amplamente desconhecida pela maioria dos garimpeiros artesanais (Mbikayi, 2007, p.68). Outro problema é a preeminência da legislação minerária sobre a legislação fundiária, que permite o deslocamento forçado de famílias sem que elas tenham margem para negociação, sendo expulsas de suas terras quando elas são atribuídas à investidores privados por meio de concessões (Mazalto, 2008, p.64).

Passemos ao estudo do caso brasileiro.

4 Regulamentos minerários no Brasil

No contexto histórico regional da América Latina, até recentemente o Brasil não era reconhecido como país minerador. No entanto, o setor vem crescendo no país desde os anos 2000, ocupando parte crescente da pauta de exportação. Em todo caso, a falta de interesse sociológico pelo assunto é surpreendente, uma vez que a exploração na parte central do país existe há alguns séculos e na Amazônia desde pelo menos meados do século XX (Zhour, 2017, p.74). O primeiro minério encontrado na então colônia foi o ouro, na área do planalto central, no início do século XVIII. A descoberta gerou um novo polo econômico e, com ela, a ocupação da região, a aniquilação de povos indígenas e a chegada de escravos africanos, que eram tratados de maneira particularmente cruel e violenta no trabalho das minas. Assim como na RDC, no Brasil, a regulamentação da mineração remonta à era colonial e tem como base o regime domínial. Ficam, portanto, reservadas ao Estado as decisões sobre as possíveis riquezas do subsolo (Leony, 1997).

Após a Proclamação da República em 1889, no período entre 1891 e 1934, o direito ao subsolo foi outorgado ao proprietário da superfície. A Constituição de 1891, promulgada em 1926, anunciava uma tendência protecionista que viria a melhor se definir na década seguinte. Em 1934, sob o governo de Getúlio Vargas, uma nova constituição optou pelo sistema de concessões, retornando ao modelo no qual o subsolo pertencia ao Estado. A partir de então, as constituintes optaram sempre pelo mesmo sistema (Leony, 1997, p.10-11). Foi então criado o primeiro Código de Minas do país, instituído pelo decreto 24.642 de 10 de julho de 1934 e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), vigente até 2017. A fundação da maior empresa de mineração do país – Companhia Vale do Rio Doce

(CVRD) – teve lugar em 1942. Com base na nova constituição, Vargas, em seu período ditatorial e já com a intenção de implementar o modelo de substituição de importações, estatizou as reservas minerais que antes pertenciam a empresas americanas e fundou a empresa estatal. Desde então, o principal produto mineral de exportação do país é o ferro (Corsi, 2008).

Anos mais tarde, sob o governo do ditador Castelo Branco, foi promulgada a Constituição brasileira de 1967. Ela trazia decisões importantes sobre o setor minerário, antecipando a tendência de abertura ao capital estrangeiro e prevendo o direito à compensação do proprietário da superfície quando necessário. Naquele momento, a associação de capital público e estrangeiro na exploração de recursos já era admitida: a CVRD se associava a empresas americanas para explorar a Região Amazônica (Leoncy, 1997). Desde a era Vargas, o Brasil adotou um alinhamento com os Estados Unidos, e consolidou uma política econômica externa condicionada pelo projeto de desenvolvimento financiado pelo capital estrangeiro (Corsi, 2008, p. 67). Embora o modelo de substituição de importações tenha tido algum sucesso imediato, o aumento dos gastos públicos na busca pela modernização industrial teve como um dos efeitos o aumento exorbitante da dívida externa. O sucesso a curto prazo era, portanto, insustentável. Em 1973, quando a crise internacional do petróleo elevou os preços, a inflação no Brasil começou a subir. Para manter a competitividade dos produtos brasileiros e continuar a pagar a dívida externa, a moeda foi desvalorizada em 1979 (Novelli e Galvão, 2001).

No entanto, a dívida continuou a aumentar na década de 1980, levando a uma queda no PIB, à hiperinflação e ao enfraquecimento das indústrias. A crise abalou o governo, que, após grandes mobilizações populares, decidiu começar uma transição para a democracia. O modelo neoliberal foi a alternativa econômica escolhida pelas elites. Orientado pelas IFIs, o novo governo deveria deixar de lado as antigas práticas intervencionistas e protecionistas que eram consideradas um obstáculo ao capital estrangeiro e, sob a pressão da dívida e das políticas de condicionalidade dos empréstimos do FMI, começaram a ser implementadas as PAE (Novelli e Galvão, 2001, p. 6).

Foi no contexto da redemocratização e implementação das políticas econômicas neoliberais que a Constituição de 1988 entrou em vigor. As principais mudanças em relação ao Código de Mineração de 1967 são a adaptação a um contexto democrático e o estabelecimento de regras estritas relativas à pesquisa e mineração em terras indígenas. As autoridades públicas mantiveram as funções de controle de práticas extrativas que pudessem pôr em risco a vida e o meio ambiente. O setor de mineração sempre foi considerado estratégico e, portanto, centralizado sob a autoridade do governo federal (Leoncy, 1997). As diferenças entre as unidades federativas estão principalmente na escolha sobre como organizar o licenciamento, a fiscalização e o controle das operações, geralmente em colaboração com agências ambientais públicas e empresas de consultoria privada. As regulamentações foram elaboradas a partir de um grau de institucionalização mais ou menos alto nos diferentes estados.

Além das emendas ao Código de Mineração de 1967, é importante mencionar as leis ambientais da Constituição de 1988. Ainda hoje, elas continuam sendo um contrapeso essencial às políticas de desenvolvimento baseadas na extração de

matérias primas tal como a dos minerais. A constituição nasceu no ano do assassinato do ativista ambiental Chico Mendes, ainda sob o impacto de sua luta e já sob influência de discussões sobre “desenvolvimento sustentável” da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. Considerado o contexto de uma econômica nacional baseada na extração de recursos naturais, ela é bastante avançada. Os ganhos desta época são o código florestal, a obrigação da obtenção de uma licença ambiental antes de qualquer operação, os planos de mitigação e compensação ambiental, as propostas de zoneamento ecológico e econômico e a garantia dos direitos essenciais à sobrevivência dos povos indígenas (Zhouri, 2010, p.3).

O processo de redemocratização no Brasil começou com o impeachment por corrupção do primeiro presidente, Fernando Collor, em 1992. Collor já havia sido eleito em 1990 anunciando uma redução nos gastos públicos para estabilizar a moeda e o setor financeiro. Mas foi o próximo presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que consolidou as práticas do modelo neoliberal no Brasil. Além de ser conhecido como o presidente da privatização de empresas estatais, FHC implementou vários incentivos à entrada de capital estrangeiro no país e estrangulou o setor público, provocando demissões em massa (Novelli & Galvão, p.9). Somente no primeiro mandato, o presidente privatizou aproximadamente 80 empresas, incluindo a CVRD, que se tornou Vale do Rio Doce S.A. Em 1995, também foi abolida a cláusula da Constituição de 1988 que restringia a participação estrangeira nas atividades de mineração (Leoney, 1997, p.22).

FHC governou até 2003, quando seu partido perdeu as eleições para o Partido dos Trabalhadores (PT) de Luis Inácio Lula da Silva. Larry Rohter, jornalista do New York Times, cunhou o termo *pink tide* – “maré rosa” na tradução literal – para se referir à onda de governos que se autointitulavam progressistas na América Latina. O rosa refere-se a uma nuance política do vermelho, símbolo do socialismo. O termo foi amplamente utilizado na mídia internacional para tratar de governos que se consideraram de esquerda, mas, como bem sublinham Maristela Svampa (2011) e Andrea Zhouri (2010), mantiveram ou tornaram suas economias ainda mais dependentes da extração de matérias primas, num movimento neo-extrativista (conceito discutido mais abaixo) compatível com o modelo neoliberal. Entre os presidentes da tal maré estava Lula, que conseguiu reduzir as desigualdades sociais no país através de várias políticas de distribuição de renda e de ações afirmativas, ao mesmo tempo em que o PIB crescia. No entanto, as elites mantiveram seus privilégios: o que se produziu foi o aumento do poder de compra das classes mais pobres, e marginalmente seu acesso à educação superior (Sader, 2009). Para a classe média, os ganhos foram menos evidentes, e foram especialmente essas classes que se voltaram contra o governo e elegeram o novo presidente de extrema direita em 2018.

Um fato interessante é que, em 2008, o governo Lula promulgou o Estatuto dos Garimpeiros, oficializando, finalmente, a profissão mais antiga que o próprio país. Foi uma tentativa de incentivar a exploração legal de minerais à medida que a extração ilegal se tornava cada vez mais problemática, apresentando graves consequências em áreas de preservação ambiental e terras indígenas. Em 2016, a produção de ouro em garimpos equivaleu a 25% do total (ANM, 2017). Ela é

reconhecida desde a lei de 1989. Para que se tenha uma ideia, em 2004 – 2005, foram coletados deste setor R\$418.800 em *royalties* e R\$8,7 milhões em impostos e foram gerados 8.900 empregos segundo dados do órgão nacional responsável (DNPM, 2008, p.78).

Por outro lado, também foi durante os governos do PT que teve lugar a elaboração do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal plano retomou os principais projetos de infraestrutura na perspectiva de uma “inclusão internacional”, sem muito considerar a insustentabilidade dessa inserção subordinada (Zhourri, 2010, p.3). O plano anunciava um novo paradigma que certos autores latino-americanos têm chamado de neo-extrativismo. Para Gudynas, o neo-extrativismo é um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico baseado principalmente na apropriação de recursos naturais através de redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. Mas o que o diferencia do extrativismo é o papel do Estado, que nos ditos governos progressistas protagoniza o processo produtivo e busca legitimidade por meio da apropriação e redistribuição das receitas geradas (também chamado Estado compensador) (Gudynas, 2012, p.130). Entre 2001 e 2011, a importância de produtos tipicamente extrativos na pauta de exportação do Brasil aumentou de 10% para 30%.

Assim, o novo intervencionismo do Estado, que pode ter tido efeitos positivos imediatos na redução das desigualdades, não se mostrou viável a longo prazo. Primeiro, porque os recursos são limitados; segundo, porque o aumento da dependência do setor extrativista reprimariza e “monotoniza” a economia e, em terceiro lugar, em razão das tensões socioambientais que a expansão do setor pode causar (Milanez e Santos, 2013, p.131). O modelo neo-extrativista, via flexibilização das normas trabalhistas e ambientais, dá lugar à precarização do trabalho, ao deslocamento forçado (Milanez, 2013, p.121) e a eventos extremos como o caso das duas barragens que se romperam em Minas Gerais em 2015 e 2019. Maristela Svampa denomina “movimentos eco-territoriais” os grupos de resistência à tal modelo (Svampa, 2011, p.114).

Milanez (*et al*, 2017, p.2) analisam que o Brasil passou de um neo-extrativismo progressista nos anos dos governos Lula e Dilma a um neo-extrativismo liberal-conservador no governo Temer, entre 2016 e 2018. A proposta de um novo marco legal para a mineração foi lançada em 2013, mas, devido ao momento de crise da política brasileira somado à catástrofe provocada pelo rompimento da barragem de Fundão em 2015, ela só voltou à pauta política no final de 2016. Desde então, o país passou pelo impeachment de Dilma Rousseff, o governo interino de Michel Temer e agora vive um momento crítico sob o governo de Jair Bolsonaro. De qualquer forma, a visão por trás dessas reformas é a de que todo o minério disponível deve ser explorado. Ela propôs, portanto, estimular o investimento em jazidas não exploradas. Isso deve ser feito de duas formas: tentando garantir que a atividade ocorra nas áreas de concessão e penalizando a manutenção dos direitos de mineração sem exploração. A formalização e tributação de toda a produção de minérios foi um dos objetivos da nova legislação. Ela respondeu à preocupação de maximizar a extração, e, portanto, sua contribuição em *royalties* e impostos. (Milanez e Santos, 2013).

As ações do governo Temer foram no sentido de flexibilizar o processo de licenciamento ambiental e a legislação trabalhista, ao mesmo tempo em que se enfraquecia a previdência social e se aproximavam órgãos reguladores e formuladores de políticas públicas das empresas de mineração. O discurso do mesmo promovia um papel “fomentador” para o setor minerador em contraposição ao papel “intervencionista”, maneira como interpretava o do governo anterior. Nesse contexto, foi anunciada como meta a elevação de 4% para 6% da participação do setor no PIB. As estratégias mais significativas para atrair investidores – sobretudo internacionais – foram:

intensificar a relação público privado; criar um ambiente de confiança e credibilidade para atrair investidores; garantir estabilidade regulatória e segurança jurídica; reduzir os prazos e desburocratizar a outorga de títulos minerários; diversificar a matriz mineral brasileira; e expandir o número de áreas disponíveis para serem ofertadas ao setor privado (Mendo apud Milanez *et al*, 2018, p.360).

Desde meados da década de 2000, os vários grupos conservadores do Congresso têm pressionado pela flexibilização das leis ambientais, consideradas como “obstáculo ao desenvolvimento”. No atual contexto de crise política e econômica, é difícil prever o futuro do setor extrativo. Como bem menciona um documento do *Observatório de Conflitos Mineros de América Latina* (OCMAL), apesar da incapacidade de planejamento do atual presidente, podemos, em seu governo, identificar tendências ao fortalecimento da mineração de urânio, ao enfraquecimento do controle ambiental e à flexibilização na exploração de terras indígenas⁷ (Milanez *et al*, 2019, p.24), há muito reclamada pela elite exportadora do agronegócio e da mineração presente no Congresso Nacional. Deve-se considerar que uma parcela significativa das reservas florestais preservadas do país está em terras indígenas e que estas constituem um verdadeiro limite ao avanço predatório das megaindústrias que exploram recursos naturais (Crisostomo *et al*, 2015).

As empresas sempre estiveram em estreita relação com o Estado. No Congresso, existe, inclusive, um grupo comumente chamado pela mídia de “bancada da mineração”, formado por parlamentares financiados pelo setor. Logo após o desastre de Brumadinho, eles impediram a aprovação das medidas de maior controle propostas para evitar tais tragédias (Estarque, 2019). Também existem inúmeros indícios de relações ilícitas entre o Departamento Nacional de Produção Mineral, os membros do Congresso e suas famílias, por exemplo favorecendo a exploração de novas áreas (Jerônimo, 2011).

5 Semelhanças impostas: inequidade e (anti) democracia

É importante sublinhar que algumas similitudes entre o Brasil e a RDC têm origem no seu passado de colônia de exploração de recursos e persistem até hoje. Podemos pensar, por exemplo, na instabilidade política, nas dificuldades enfrentadas para o estabelecimento de governos e sociedades democráticas e na inserção econômica

⁷ Em 5 de fevereiro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro assinou o projeto de lei 191/20 que, segundo o site da câmara dos deputados, “regulamenta a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas” (Câmara dos Deputados, 2020).

subalterna dos dois países no mercado mundial. Ao mesmo tempo, o fato de que não tenham sido levadas em conta suas condições e necessidades locais tem, muito provavelmente, grande parte da responsabilidade na falência da na implementação das políticas de ajuste neoliberal como projeto de crescimento econômico e de democratização política em cada um dos dois países.

Ressaltemos algumas particularidades importantes que diferenciam os dois objetos desse estudo para reforçar o argumento de que eles não poderiam ter sido alvo da implementação das mesmas reformas político-econômicas. O Brasil já nasce como país com uma dívida externa contraída no processo de independência e, portanto, o problema aqui é muito mais antigo que na RDC. Evidentemente, isso significa que o primeiro tem mais experiência em lidar com o assunto e dispôs de mais tempo para pagá-la se comparado ao segundo. O Brasil também esteve muito mais tempo sob o poder de governos nacionalistas, com relativa autonomia e respeito à soberania nacional quando comparado ao país africano. O sociólogo Boris Samuel (2010, p.152) assume que, no continente africano em geral, a classe dominante que começou a se formar e assumiu o poder durante o período colonial conseguiu se reproduzir social e economicamente através das décadas. Essa mesma classe conseguiu se manter no poder nos anos de liberalização econômica e política, voltando a globalização a seu próprio favor.

Embora no Brasil a democracia seja uma instituição recente e sua prática tenha se demonstrado especialmente frágil nos últimos anos, o seu período considerado democrático é mais longo se comparado ao da RDC. O Estado, no Brasil continua sendo uma instituição forte e com maior controle, seja no que tange ao monopólio da violência, seja no aspecto da arrecadação de impostos. Neste mesmo país, a institucionalidade das leis ambientais também é mais forte, ao menos até o momento, ainda que sujeita aos próximos capítulos da atual presidência. A construção histórica de sua existência remonta às lutas de Chico Mendes e à Cúpula Mundial de Rio 92.

Ainda que a concentração na produção de matérias-primas tenha aumentado nos últimos anos, a economia brasileira é mais diversificada, assim como as trocas comerciais com outros países. Um dos objetivos de Lula em relação à política econômica externa era o de fortalecer as relações regionais do Mercosul e conquistar novos mercados a fim de evitar dependência exclusiva de um país ou grupo. Isso só foi possível graças ao pagamento da dívida externa em 2007, mas é provável que as relações estabelecidas estejam em risco no âmbito da nova presidência, dados os repetidos episódios recentes de mal-estar diplomático. Finalmente, a mineração artesanal no Brasil é muito menos significativa economicamente se comparada à do Congo.

Esses pontos permitem contextualizar algumas diferenças e podem ajudar a explicar porque as PAE tiveram consequências ainda mais trágicas na RDC do que no Brasil. Porém, é igualmente importante identificar alguns pontos similares. A dimensão local, que contempla o olhar aos grupos mais prejudicados pela extração de minerais, nos permite vislumbrar como essas políticas ignoraram ou se sobrepuseram à sua autodeterminação e os submeteram ao projeto hegemônico, e quando necessário através de diversos tipos de violência.

Podemos notar similaridades importantes entre os dois países no que diz respeito ao entrelaçamento entre as elites locais e as das esferas superiores. No Brasil, o domínio da estrutura local se dá sobretudo por meio da cooptação da classe política ou da ocupação dos próprios cargos políticos por pessoas ligadas às empresas. Assim, as oligarquias do agronegócio e da indústria se apropriam das esferas de poder e de decisão locais (Carneiro, 2005). Além do mais, os recursos gerados pelas empresas de mineração ultrapassam em muito as receitas municipais. Isso lhes permite pôr em prática toda uma estratégia de inserção social que envolve educação, cultura e até mesmo o controle de críticas (Milanez e Santos, 2017, p.12).

Na República Democrática do Congo, as elites locais também servem de intermediárias entre o poder local e o poder provincial e nacional. Para Geenen e Mukotanyi (2013, p.125), esse posicionamento é fundado num misto de capital social, recursos econômicos e posição política. Assim como no Brasil, há uma grande confusão entre o setor público e o privado e práticas repetidas de porta giratória. Um fator que agrava a precariedade do trabalho nas minas da RDC é que a base social do garimpo é composta de pessoas que não tiveram acesso à educação no período de guerra. Além de não haverem cooperativas atuantes ou qualquer tipo de organização que exija condições de trabalho dignas, os índices de informalização do trabalho são altíssimos e dificilmente reversíveis em consequência do analfabetismo e da violência dos grupos armados (Faily, 2013, p.115).

Outro problema comum aos dois lugares, herdado de suas histórias coloniais, é a prevalência do direito de propriedade do Estado sobre o subsolo e sua disposição contra as populações locais. Ele contradiz o direito a um ambiente são, presente na Constituição de 1988 no Brasil e na de 2006 da RDC, e os direitos fundiários na RDC. O primeiro documento que atesta o direito do Estado às riquezas do subsolo data do século XV, sob o reinado francês de Carlos VI (Leclerc, 2017, p.viii). Como bem mostra sua origem, esse tipo de direito não combina com um regime democrático. Embora as consultas prévias sejam previstas por lei para comunidades tradicionais, seu resultado não é vinculante. Para populações camponesas, as consultas sequer são previstas por lei. Mesmo quando consultadas, as comunidades têm dificuldade em fazer respeitar suas decisões e são frequentemente deslocadas à força a lugares sem estrutura e menos favoráveis ao seu modo de vida.

Por fim, outra similaridade são as características letais e violentas da exploração de recursos naturais. No Brasil, elas têm sua origem na escravidão e recentemente têm causado a ruptura de barragens e a crescente destruição da floresta Amazônica. Na RDC, o monopólio político da extração de recursos minerais foi a causa do genocídio ocorrido no período colonial, o principal motivo de origem do período de guerras – que envolveram outro genocídio em Ruanda – e ainda hoje é motivo de violência. Além do mais, nos dois países a exploração de recursos é causa de deslocamentos forçados. Tendo em vista esse contexto, é perverso e irônico que os riscos financeiros da mineração sejam levados em consideração nas decisões operacionais e não os riscos à vida que correm as populações que vivem nesses territórios. O risco financeiro é um dos argumentos que justifica os benefícios fiscais e a construção de infraestrutura financiada com recursos públicos. Essas empresas se beneficiam ainda de bens públicos como as estradas, a água e os territórios concedidos. É ainda mais irônico que as PAE tenham se apresentado como uma proposta que colaboraria com

a democratização de tais países. Isso envolve toda uma estratégia discursiva que será discutida em seguida.

6 Considerações finais

Hoje sabemos que as políticas de “intervenção mínima” do Estado são manobras que objetivaram articular a entrada de capital estrangeiro em setores estratégicos das economias dos países da África e da América Latina. Campbell (2008, p.9) fala sobre uma “redefinição” do papel do Estado, nunca sobre uma redução. Ainda que o discurso hegemônico anunciasse o “Estado mínimo”, estudos críticos mostram que os esforços de intervenção na economia por parte do setor público se mantiveram ou mesmo aumentaram. O que diminuiu foram os esforços por redistribuir o produto do capital, público ou privado. As regulamentações econômicas foram apenas feitas no sentido de reorientar as demandas (Biersteker *apud* Campbell *et al*, 2004, p.9). Nesse mesmo sentido, Vallée (1999, p.51-53) afirma que as políticas de ajuste estrutural instauraram uma grande fluidez nos paradigmas de domínio público e privado como consequência das dificuldades de pagamentos das dívidas. O patrimônio público, incluindo os recursos naturais, era dado como garantia de pagamento. Araóz (2009, p.3) refere-se à disponibilização das vastas reservas naturais da América Latina como um legado da fase repressiva de políticas neoconservadoras dos anos 1970 e 1980 através do endividamento e consequente pauperização generalizada da população.

O papel dos Estados nacionais como promotores do bem-estar social foi paulatinamente abandonado entre as décadas de 1980 e 1990 e, visto que a situação se tornou insustentável, nos anos 2000 foram feitas tentativas no sentido de recuperar minimamente esse papel. De qualquer forma, o intervencionismo minou fortemente a autonomia dos países, até agora pouco industrializados e inseridos no mercado mundial de maneira submissa, o que ainda hoje impõe restrições à sua autodeterminação política.

Sem um grau suficiente de autonomia e com dificuldade ou desinteresse em se estabelecer como representante de seus cidadãos, os dois Estados, embora justificando a predação de recursos naturais como de interesse geral, não têm a capacidade de garantir o bem comum, sobretudo às populações que habitam essas áreas mais imediatas. Seja porque os recursos das minas são escassos em relação aos danos causados, seja devido à corrupção sistêmica que afeta tais governos, à falta de políticas públicas de compensação ou de interesse em representar e democratizar a sociedade.

Peter Uvin (2004, p.61-67) sugere que a condicionalidade política que acompanha os empréstimos das IFI viola o direito à autodeterminação dos cidadãos em momentos de crise. Outras críticas argumentam contra a dita eficácia e legitimidade desse tipo de auxílio, pois para os credores é mais vantajoso continuar concedendo empréstimos. Outras ainda indicam que tais empréstimos lidam com o sintoma ao invés da causa. A condicionalidade provou não melhorar a padrões de democracia, por exemplo. O autor conclui que os empréstimos podem realmente desfazer o que buscam promover: a condicionalidade, por natureza, destrói a responsabilidade doméstica, minando as possibilidades locais de reforma governamental local

democrática a longo prazo. A soberania de tais países é transferida a agentes externos.

Outros países latino-americanos deram exemplos positivos nos últimos anos, como Equador e a Colômbia, onde as primeiras vitórias de comunidades impediram explorações que as prejudicariam (Raison, 2015). Mas eles ainda são uma minoria. El Salvador foi além e proibiu a exploração do ouro em 2017, decisão justificada por suas consequências ambientais (New York Times, 2017). Um interessante estudo sobre as contribuições do setor de mineração na Colômbia indica que as áreas de agricultura familiar em um território equivalente ao ocupado por uma mineradora geram mais renda que a primeira, com a vantagem de não contaminar (ao menos não nos mesmos níveis) e de economizar os custos significativos que a recuperação ambiental poderia acarretar (Rudas e Spitia, 2013, p.154). É essencial construir argumentos nesse sentido, e saber, por exemplo, se essa conclusão poderia se aplicar a outros países e em que medida. O debate sobre a necessidade e viabilidade de novas operações faz-se urgente, uma vez que somos confrontados à realidade do fim próximo e previsível de certos recursos metálicos. Este debate foi evitado a todo custo pelo discurso dominante, mas é, agora, incontornável.

O assunto é complexo, pois questionar o modelo mineral envolve necessariamente questionar todo o modelo de consumo. A maneira como consumimos produtos eletrônicos ou eletrodomésticos não é sustentável. A renovação desenfreada de tecnologias e a obsolescência programada de produtos são fatores que a tornam crítica. De qualquer forma, os países centrais, apesar do atual consumo massivo desses bens, não possuem indústrias extrativas que produzam na mesma escala que as dos países do sul global. De acordo com dados do ITC (2020), no ano de 2018, dos 31 países classificados como “economias desenvolvidas”, 35% eram exportadores líquidos de minérios industriais, ou seja, exportavam mais minérios do que importavam. Por outro lado, no caso dos 121 países com “economia subdesenvolvida” a proporção se invertia, e 64% eram exportadores líquidos. A produção desses últimos abastece o mercado global, enquanto a dos primeiros volta-se principalmente às necessidades locais. Assim, os países ditos do Norte puderam preservar relativamente seus territórios da exploração de recursos, consumindo a produção dos países ditos do Sul. Maristela Svampa chama essa configuração de mundialização assimétrica (2011). Vale também lembrar que a desigualdade de renda em tais países gera um enorme desequilíbrio entre o poder de consumo do Norte e do Sul.

Mas mais do que isso, é necessário considerar que, em geral, os grupos mais afetados pela mineração são populações rurais que não compartilham da visão utilitarista do Estado e dos investidores internacionais. Para as pessoas que moram nesses locais, o meio ambiente é seu espaço (muitas vezes comunitário) de vida e reprodução social e está relacionado à sua identidade e seus afetos. Laura Centemeri (2015), ao estudar o contexto de catástrofes, destaca as dimensões não objetivas do “habitar”, que geralmente não são compatíveis com um modelo de compensação liberal individualista. Para ela, a perda desses espaços de vida é uma forma de violência física e psicológica, que gera um tipo de vulnerabilidade que em geral não é tido em conta.

Evidentemente, a implementação de políticas econômicas universalistas como as PAE na África e na América Latina não é coincidência. Desde, pelo menos, os anos 1980, uma elite cada vez menor vem consolidando sua hegemonia mundial num processo que muitos chamaram de globalização. Suas estratégias de institucionalização são as mais diversas. Michèle Leclerc-Olive (2017, p.xii), especialista em estudos do setor da mineração na África, pensa as PAE como novas formas de colonização:

essas predações minerárias e agrárias desempenham um papel central no que é classicamente chamado de globalização econômica. Elas associam-se à uma colonização de mentes (indolor, imperceptível e muitas vezes irresistível): certas categorias de análise, certas problemáticas são tidas como evidentes, como dado, e não são, portanto, questionadas; elas são naturalizadas, válidas em todos os momentos e em todos os lugares. Convém olhá-las como são: ferramentas de pensamento, é claro, mas também como grades que, ao mesmo tempo em que revelam certos aspectos da realidade e perfilam certas respostas, obscurecem outras e subtraem ao pensamento pistas de reflexão potencialmente frutíferas.⁸

Sua argumentação segue no sentido de sugerir o aprofundamento da análise das organizações políticas locais e de questionar políticas de governança privada, como a transparência e a responsabilidade ambiental e social. Leclerc afirma que as políticas de transparência, por exemplo, centram-se no aspecto ético, eclipsando a possibilidade de criar um espaço público para discussão política que teria capacidade de questionar a própria existência das explorações (Leclerc, 2017, p.107). Para ela, assim como para o antropólogo Stuart Kirsch (2014), a indústria mineradora fez as mínimas concessões possíveis em termos de responsabilidade social e ambiental de modo a evitar um aumento de conflitos que pudesse tornar as operações inviáveis, mantendo seus altos índices lucrativos. A última saída dos grandes grupos de mineração foi a adaptação das políticas de “desenvolvimento sustentável” de maneira conveniente aos seus objetivos lucrativos. As estratégias discursivas de tal setor também têm se mostrado um interessante tema de análise. Daí a crítica da noção de “minas verdes” e “minas sustentáveis” propalada pelas mineradoras transnacionais. Esses termos “oximoros”, como denominam Benson e Kirsch (2009), maquiavam impactos ambientais e utilizam-se das doações de pequenas esmolas às comunidades locais para publicitar o cumprimento com a tal “responsabilidade social” (Svampa e Antonelli, 2009).

Boaventura de Souza Santos também se debruçou sobre questões envolvendo o capital transnacional para sua tese de doutorado, mais tarde publicada sob o título de *Globalization, Nation-States and the Legal Field: From legal diaspora to legal ecumenism* (1995). Duas discussões nesse livro são importantes para analisar o tema aqui proposto. Uma delas é sobre como o processo de globalização não se limita a um fenômeno econômico, mas expande-se e apropria-se de diferentes esferas da vida social. Entre elas, está o domínio jurídico, que se tornou uma ferramenta importante de domínio político. Outro tema essencial é a aliança entre a cada vez mais rica e mais restrita elite mundial que monopoliza as empresas transnacionais e as burguesias nacionais, o que é determinante para sua influência na política, e, portanto, na elaboração das leis. Os governos dos dois países estudados têm grande

⁸ Traduzido pela autora.

dificuldade em manter a estabilidade política e democrática, passando por repetidos episódios de diversos tipos de corrupção e autoritarismo. As elites dominantes, quando não fazem parte do próprio governo, têm poder suficiente para influenciá-lo ou manipulá-lo.

A apropriação e transformação do domínio jurídico por instituições privadas nos permite questionar a epistemologia universalista da globalização, expressada em sua máxima potência nas PAE. Para a antropóloga Laura Nader (1999), uma das consequências negativas da globalização no campo jurídico está justamente no enfraquecimento de seu poder democrático: em vez de limitar os poderes das empresas imputando códigos de conduta e direitos trabalhistas, elas acabam favorecendo a concentração de poder nas mãos do grande capital, aumentando cada vez mais o desnível entre este e às forças que se opõem a ele. O paradigma antidemocrático tem gradualmente triunfado, servindo de base às formulações jurídicas que formalizam políticas extrativistas. Desnaturalizar o discurso de neutralidade e universalismo que o sustenta é essencial à superação dos trágicos legados das PAE.

Referências

- Agência Nacional de Mineração. (2019). Sumário Mineral 2017. Marina Marques Dalla Costa, Karina Andrade Medeiros e Thiers Muniz Lima (coord.), ANM, vol.37 ISSN 0101-2053, Brasília. Acessado em 22 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumariomineral_2017
- Ajakaiye, O.; Drazen, A.; & Karugia, J. (2008). Political Economy and Economic Development in Africa: An Overview. *Journal of African Economies*, 17(Supplement 1), 3–17. doi:10.1093/jae/ejm036
- Albavera, F. S; Ortiz, G.; Moussa, N. (1999). Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa. CEPAL, Santiago de Chile. Acessado em 19 de abril de 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6275/1/S9990618_es.pdf
- Almandoz, A. (2008). Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE* (Santiago), 34(102), 61-76. Acessado em 9 de setembro de 2019. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200004>
- Antonelli, M. (2009). Introducción. Antonelli M.; Svampa, M. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo*, Buenos Aires, Biblos, pp.51-101. Acessado em 30 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/en/agora/introduccion-hacia-una-discusion-sobre-la-megamineria-cielo-abierto>
- Aráoz, H. M., (2009). Auge minero y dominación neocolonial en América Latina. *Ecología política de las transformaciones socioterritoriales neoliberales*, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Acessado em 8 de setembro de 2019. Disponível em : <http://cdsa.academica.org/000-062/1107>

- Auty, R. (2009). The Political Economy of Hydrocarbon Revenue Cycling in Trinidad and Tobago. *Workshop on Myths and Realities of Commodity Dependence: Policy Challenges and Opportunities for Latin America and the Caribbean*, World Bank, Sept. 17-18.
- Babwine, M. (2015). Commentaire sur le conflit lié au droit de propriété. Dissertation de master, Bureau d'Etudes Scientifiques et Techniques, Bukavu, Congo.
- Barros, J. (2018). Boletim de Comércio Exterior; Período: 2017/2018. *SEBRAE*. Acessado em 28 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RN/Anexos/Boletim%20comex%202017_2018.pdf
- Benson, P ; Kirsch, S. (2010). Corporate oxymorons. *Dialectical Anthropology* 34, nº 1 (1 mars 2010), pp. 45-48. Acessado em 5 de abril de 2018. Disponível em : <https://doi.org/10.1007/s10624-009-9112-y>
- Brieger, P. (2002). De la década perdida a la década del mito neoliberal. *La Globalización Económico Financiera; su impacto en América Latina*. CLACSO. Acessado em 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101004010308/21.pdf>
- Cabinet du Président de la République. (2018). Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*. Acessado em 19 de maio de 2019. Disponível em? http://congominer.org/system/attachments/assets/000/001/467/original/J.O._n°_speical_du_28_mars_2018_CODE_MINIER.PDF.pdf?1523182711
- _____. Nouveau Code Minier de la RDC. Ministère de Mines. Acessado em 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.mines-rdc.cd/fr/index.php/2019/01/29/nouveau-code-minier/>
- Campbell, B.(dir.) (2004). Introduction. *Enjeux des nouvelles règlementations minières en Afrique*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, Suède. Acessado em 4 de maio de 2019. Disponível em : <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Manuscrit-Fra-2004.pdf>
- Carneiro, E. J. (2005). A oligarquização da política ambiental mineira. Zhouiri, A; Laschefski K. e Pereira, D. B. (orgs.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos ambientais*, Autêntica, Belo Horizonte, pp. 65-88. Acessado em 11 de maio de 2019. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/05/n.odispon%C3%ADvel2.jpg>
- Câmara dos deputados. (2020). Projeto do governo viabiliza exploração de minérios em terras indígenas. *Notícias*. Acessado em 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634893-projeto-do-governo-viabiliza-exploracao-de-minerios-em-terras-indigenas/>

- Centemeri, L. (2015). L'apport d'une sociologie des attachements pour penser la catastrophe environnementale. HAL, pp.11-17. Acessado em 15 de abril de 2019. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01163221>
- CEPAL. (1996). América Latina y el Caribe quince años después: De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995. Sección de Obras de Economía Contemporánea, Santiago de Chile. Acessado em 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2003/1/S33898N962A_es.pdf
- CEPAL. (1999). Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa. División de recursos naturales e infraestructura, Santiago de Chile. Acessado em 13 de março de 2019. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/HDR%20Reports/RDC_RNDH%202014.pdf
- Chaparro, E. A. (2002). Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe. *Serie Recursos naturales e infraestructura*, CEPAL/ Naciones Unidas, Santiago de Chile. Acessado em 20 de abril de 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6404/S025393_es.pdf;sequence=1
- Corsi, F. L. (2008). Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo. *Política & Sociedade*; v. 7, n. 12, UFSC. Acessado em: 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2008v7n12p67>
- Crisostomo, A. C., Alencar, A., Mesquita, I., Silva, I. C., Dourado, M. F., Moutinho, P., Piontekowski, V. (2015). Terras indígenas na amazônia brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, Brasília. Acessado em 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/12/terras_ind%C3%ADgenas_na_amaz%C3%B4nia_brasileira.pdf
- Deverajan, S; Dollar, D.; Holmfren T. (2001). Aid and reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies, World Bank, Washington D.C. Acessado em 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/110381468751519166/Aid-and-reform-in-Africa>
- Diasso, A. (2018). Rép. Dém. du Congo : Joseph Kabila promulgue le nouveau Code minier. Agence d'information d'Afrique centrale (Rép. dém. du Congo), Business & Human Rights Resource Centre. Acessado em 14 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.adiac-congo.com/content/mines-joseph-kabila-promulgue-le-nouveau-code-minier-80491>
- DNPM. (2008). Cooperativismo Mineral no Brasil: o caminho das pedras, passo a passo, Sérgio Bússola Mineral. Presidência da República Federativa do Brasil.

- EITI. (2016). Who are we. EITI Website. Acessado em 28 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://eiti.org/who-we-are>
- Estarque, M. (3 fev. 2019). Bancada da lama barra ações para melhorar segurança em barragens. *Folha de S. Paulo*. Acessado em 20 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/bancada-da-lama-barra-acoes-para-melhorar-seguranca-em-barragens.shtml>
- Failly, D. de. (2013). Le secteur minier en RDC : quelle transformation pour quel développement ?. *Politique étrangère*, eté(2), 113-123. doi:10.3917/pe.132.0113. Acessado em 17 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pe.132.0113>
- Fernades Filho, J. F e Belik, W. (2010). A política de tributação na exportação do complexo soja pelo Brasil: transformação e resultados. *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Acessado em 29 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/662.pdf>
- Geenen, S.; Mukotanyi, F. (2013). Les grands poissons mangent les petits : multiples aspects d'un conflit autour d'une concession minière au Sud-Kivu. *Politique africaine*, 131(3), 121-141. Acessado em 19 de janeiro de 2020. Disponível em : <https://doi.org/10.3917/polaf.131.0121>
- Gonçalves, R.J.A.F; Milanez, B.; Wanderley, L.J. (2018). Neoextrativismo liberal-conservador: a Política Mineral e a Questão Agrária no Governo Temer. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 348-395. Acessado em 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41321>
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, v.237, p.128-146. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>
- Ikala, A. E.; Halleux, C.; Mambeta, R.; Williams, L (2018, 8 Ago). Tracking Deforestation in DRC's Forest Concessions Is Complicated, World Resources Institute. Acessado em 26 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2018/08/tracking-deforestation-drcs-forest-concessions-complicated>
- INPE. (2019). Monitoramento da Cobertura Vegetal da Amazônia Sul Americana. *Projeto Panamazonia – INPE*. Acessado em 28 de novembro de 2019. Acessado em 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.dsr.inpe.br/laf/panamazonia/>
- ITC. (2020) Trade map. International Trade Centre. Acessado em 06 de março de 2020. Disponível em <https://www.trademap.org/>.
- Jerônimo, J. (27 de nov. de 2011). Bancada da mineração domina DNPM. *Jornal Estado de Minas*. Acessado em 10 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/11/27/interna_politica,264321/bancada-da-mineracao-domina-dnpm.shtml

- Kirsh, S. (2014). Mining Industry Responses to Criticism., Fischer, E. F. Benson, P. et. Al (eds), *Cash on the Table: Markets, Values, and Moral Economies*, SAR Press, Santa Fe, pp.195-210.
- Laurent Larcher. Journal La Croix. <https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Nouveau-code-minier-RD-Congo-2018-03-12-1200920098>
- Le Soft International. (2017, 13 Dez). Le projet de loi portant nouveau code minier adopté. *Le Soft Online*. Acessado em 16 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.lesoftonline.net/articles/le-projet-de-loi-portant-nouveau-code-minier-adopté>
- Leclerc-Olive, M. (2017). Introduction. *Anthropologie des prédatons foncières : Entreprises minières et pouvoirs locaux*, éditions des archives contemporaines, Paris, pp.vii- xviii.
- _____. L'or : un bien public ? Pour une critique de la raison extractiviste à partir d'expériences maliennes, *Anthropologie des prédatons foncières : Entreprises minières et pouvoirs locaux*, éditions des archives contemporaines, Paris, pp.99-120
- Leony, L. F. (1997). O regime jurídico da mineração no Brasil. *Paper do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos*, UFPA, Brésil. Acessado em 5 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940>
- Marysse, S. et André, C. (2000). Guerre et pillage économique en république démocratique du Congo. *Annuaire L'Afrique des Grands Lacs*, L'Harmattan, Paris, pp.1-23. Acessado em 15 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.ua.ac.be/objs/00111769.pdf>
- Maton, J., et Solignac, L. H.B. (2001). Congo 1965-1999 : les espoirs déçus du 'Brésil Africain'. *Document de travail No. 178*, Programme de recherche Afrique émergente, Centre de Développement, OECD.
- Mazalto, M. (2004). La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : la République Démocratique du Congo, *Annuaire L'Afrique des Grands Lacs*, L'Harmattan, Paris, pp. 7-31.
- _____. (2008). La réforme du secteur minier en République Démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction, *Afrique contemporaine* 2008/3 n° 227, Cairn, pp.53-80. Acessado em 20 de mai ode 2019. Disponível em : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2008-3-page-53.htm>
- Mbikayi, F. (2007). Rapport de l'étude diagnostic sur le secteur minier en république démocratique du Congo, Filière diamante. Mbuji-Mayi, Appui Banque mondiale, 151 pp. Acessado em 3 de novembro de 2019. Disponível em : <http://documents.worldbank.org/curated/en/726941468244797409/pdf/434020FRENCH0E10governance01PUBLIC1.pdf>

- Milanez, B.; Santos, R.S.P. (2013). Neo-extrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração, *Revista de Pós Graduação em Ciências Sociais*, UFMA, Brasil, v.10, n.19, pp. 121-148. Acessado em 28 de fevereiro de 2019. Disponível em : <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940>
- Milanez, B.; Coelho, T.P.; Wanderley, L. J. M. (2017) O projeto mineral no Governo Temer: menos Estado, mais mercado. *Versos - Textos para Discussão PoEMAS*, 1(2), 1-15.
- Milanez, B.; Santos, R. S. P. (2017). Estratégias corporativas no setor extrativo: uma agenda de pesquisa para as Ciências Sociais. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, vol.5(1). Pp.1-26. Acessado em 14 de junho de 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.24305/cadecs.v5i1.2017.17876>
- Ministério Francês da Economia e das Finanças. (2018). L'économie de la RD Congo. *Trésor Direction Générale*. Acessado em 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CD/l-economie-de-la-rd-congo>
- Nader, L. (1999) The Globalization of Law: ADR as "Soft" Technology. *Proceedings of the Annual Meeting*, Vol.93, Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law March, p. 304-311. Acessado em 15 de maio de 2019. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/64E8C43C55D6175D868A9D1E0D3A4D21/S0272503700067793a.pdf/globalization_of_law_adr_as_soft_technology.pdf
- Novelli, J. M. N.; Galvão, A. (2001). The Political Economy of Neoliberalism in Brazil in the 1990s. *Int. Journal of Political Economy*, vol. 31, no. 4, Winter 2001–2, pp. 3–52.
- Padayachee, V.; Hart, K. (2010). Introducing the African Economy. Padayachee, V (ed.), *The political Economy of Africa*, Routledge, Oxon/ New York, p.1-7.
- Palumbo, G.; Malkin, E. (30 de março de 2017). El Salvador prohíbe la minería de oro para conservar el medioambiente. *New York Times*. Acessado em 20 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2017/03/30/espanol/america-latina/el-salvador-prohibe-la-mineria-de-oro-para-conservar-el-medioambiente.html>
- Pamplona, J.B.; Cacciamali, M. C. (2018). A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. *Economia e Sociedade*, 27(1), 129-159. Acessado em 10 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v27n1art5>
- Présidence de la République. (2002). Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002. Acessado em 15 de dezembro de 2019. Disponível em : https://www.bizcongo.cd/medias/bizcongo_d6/pdf/code_minier.pdf
- _____ (1967). Loi n° 67/231 du 3 mai 1967. Acessado em 15 de dezembro de 2019. Disponível em : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cng39713.pdf>

- _____ (1981). Ordonnance-loi n°81-013 du 02 Avril 1981. Acessado em 15 de dezembro de 2019. Disponível em : <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/O.L.81.013.02.04.1981.htm>
- Raison, Emanuel. (2015). Conflictos socio-ambientales y construcción de paz territorial en Colombia. Broederlijk, p.1-33. (Texto enviado pelo autor)
- Ribeiro, R. A. (2006). A aliança para o progresso e as relações Brasil-Estados Unidos. Tese de doutorado, UNICAMP, 384pp. Acessado em 15 de janeiro de 2020. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280107/1/Ribeiro_Ricardo_Alaggio_D.pdf
- Rudas, G.; Espitia, J. E. (2013). Participación del Estado y la sociedad en la renta minera, Salamanca, Luis Jorge (dir), *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*, Contraloría General de la República.
- Ruppel O. C. ; Bwiza, D. K. (2013). Environment under Reconstruction: Environmental Law and Policy in the Democratic Republic of Congo, *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Vol. 46, No. 4 (2013), Nomos, Allemagne, pp. 473-485.
- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development dialogue: postneoliberalism - a beginning debate*. Suíça, Dag Hammarskjöld Foundation. pp.171-181. Acessado em 19 de novembro de 2017. Disponível em: [https://our-global-u.org/oguorg/en/download/Featured%20Authors/anna esther cecena/AEC-Posneoliberalism-and-its-bifurcations.pdf](https://our-global-u.org/oguorg/en/download/Featured%20Authors/anna%20esther%20cecena/AEC-Posneoliberalism-and-its-bifurcations.pdf)
- Santos, B. S. (1995). Globalization, Nation-States and the Legal Field: From legal diaspora to legal ecumenism, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge, New York, pp.250-377.
- Scotto, G. (2013). Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina, *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, n.º 14, septiembre 2013. Flacso, pp. 95- 116.
- Svampa, M. (2011). “Néo- développementisme” extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine. *Problèmes d’Amérique latine*, n.º 81, pp.101-127. Acessado em 10 de outubro de 2018. Disponível em : <https://www.cairn.info/revue-problemes-d-amerique-latine-2011-3-page-101.htm>
- Tcheta-Bampa, A.; Kodila-Tedika, O. (2018). Conditions institutionnelles de la malédiction des ressources naturelles en Afrique sur les performances économiques, *MPRA Paper No. 86511*, pp.1-26. Acessado em 18 de fevereiro de 2010. Disponível em : <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/86511/>
- The World Bank Data. (2019). World Development Indicators: Structure of Output. The World Bank. Acessado em 28 de nov. 2019, Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/4.2>

- The World Bank. (1992). Strategy for African Mining. *World Bank Technical Paper No. 181*, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington D.C. Acessado em 23 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/722101468204567891/pdf/multi-page.pdf>
- _____ (2019). World Development Indicators: Popular countries. *The World Bank*. Acessado em 28 de novembro de 2019. Disponível em: [https://databank.worldbank.org/country/BRA/556d8fa6/Popular countries](https://databank.worldbank.org/country/BRA/556d8fa6/Popular%20countries)
- Uvin, P. (2004). Political Conditionality, *Human Rights and Development*, USA: Kumarian Press Inc, pp. 56-72.
- Veríssimo, M. P.; Xavier, C. L. (2014). Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, 18(2), 267-295. <https://doi.org/10.1590/141598481825>
- Vallée, O. (1999). La dette publique est-elle privée : Traités, traitement, traite : modes de la dette africaine, *Politique africaine*, n° 73. Paris : Editions Karthala, pp.50-67. Acessado em 3 de outubro de 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0050>
- Vlassenroot, K.; Raeymaekers, T. (2004). Divisé en deux. Or et identité sociale à Kamituga (Sud-Kivu). , S. Marysse et F. Reyntjens (éds), *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2003-2004, Paris, L'Harmattan, p. 200-234. Acessado em 5 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2019/05/informe-final.pdf>
- Zhou, A. (2017). Introduction: Anthropology and knowledge production in a 'minefield', *Vibrant : Dossier mining, violence and resistance*, v. 14, n. 2, Associação Brasileira de Antropologia, pp. 72-80. Acessado 2 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.vibrant.org.br/andrea-zhou-introduction-anthropology-and-knowledge-production-in-a-minefield/>
- Zhou, A.; Laschefski, K. (2010). Conflitos Ambientais, p.1-13. Acessado em 20 de março de 2019. Disponível em: [http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2014/04/ZHOURI_LASCHEFSKI - Conflitos Ambientais.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2014/04/ZHOURI_LASCHEFSKI_-_Conflitos_Ambientais.pdf)