



O Novo Código da Mineração: convergências e divergências

Relatório Preliminar

Julho, 2015

Equipe

Sabrina de Oliveira Castro

Bruno Milanez

<http://www.ufjf.br/poemas/>

Sumário

Sumário Executivo	2
1 Apresentação.....	3
2 Metodologia	4
3 Resultados	6
3.1 Processo de formulação do novo Código da Mineração.....	6
3.2 Mineração e desenvolvimento.....	8
3.3 Aspectos institucionais.....	10
3.4 Aspectos tributários	11
3.5 Aspectos socioambientais	13
4 Considerações finais	17
Referências	19

Sumário Executivo

O principal objetivo dessa pesquisa foi avaliar o grau de convergência e divergência relativo a diferentes aspectos do novo Código da Mineração. A pesquisa indica que os temas abordados nas propostas existentes podem ser organizados em três grupos: (1) aqueles que são tratados dentro das propostas e sobre os quais já existe certo grau de convergência; (2) aqueles que são abordados pelas propostas, mas sobre os quais existe um posicionamento ambíguo; e (3) aqueles que não foram incluídos nas propostas, mas já apresentam certa convergência. A existência de uma quantidade considerável de questões no segundo e terceiro grupos apontam para a necessidade da continuidade nos debates sobre o novo Código da Mineração.

A pesquisa foi elaborada a partir do envio de um questionário *on-line* para mais de 400 pessoas/entidades (empresas, agências federais e estaduais, acadêmicos, sindicatos, organizações não governamentais e movimentos sociais, entre outros) que, em algum momento, estiveram envolvidas em discussões relativas ao novo Marco Legal. Embora tenha tido uma taxa de resposta de 16%, cerca de 80% dos respondentes indicaram estar muito familiarizados com o debate do novo Código da Mineração. Assim, pode-se afirmar que a pesquisa tem por base uma opinião qualificada da discussão sobre mudança no marco regulatório mineral.

As questões apresentadas foram elaboradas a partir de consultas a documentos e gravações de debates e audiências públicas referentes ao novo Código da Mineração. Posteriormente, elas foram agrupadas em cinco grandes temas: processo de formulação do novo Código, mineração e desenvolvimento, aspectos institucionais, aspectos tributários e aspectos socioambientais.

- O primeiro tema da pesquisa indica haver grande discordância com a forma como o debate vem sendo realizado, apresentando ainda críticas à forte influência que políticos financiados por empresas mineradoras têm sobre a elaboração do substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.
- O segundo bloco do questionário identifica o entendimento de que a intensificação da participação da mineração na economia não seria uma estratégia saudável de desenvolvimento, tanto em escala nacional, quanto local.
- O terceiro grupo de perguntas sugere certo grau de concordância com a criação do Conselho Nacional de Política Mineral e ambiguidade de opiniões sobre a Agência Nacional de Mineração. Também houve pouca convergência nas questões relativas ao sistema de licitação de concessão de lavra e ao uso dos direitos de minerários como garantia de financiamento.
- O quarto conjunto de questões indica uma posição contrária ao estímulo por parte do governo à exportação de recursos minerais *in natura* e sugere tanto a extinção da lei Kandir, quanto a adoção de um sistema em que as taxas referentes à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) sejam mais elevadas para produtos que sofram menor grau de beneficiamento no país.
- Os temas do quinto bloco apontam para a necessidade de um maior controle estatal e social sobre o ritmo da exploração mineral, além de indicarem a necessidade da responsabilização das empresas pela infraestrutura social e ambiental associada à extração mineral, bem como pela execução dos planos de fechamento de minas. Elas ainda indicam que, apesar da importância da mineração para o crescimento econômico, ela não deve prejudicar outros usos econômicos e sociais do território.

Como principal conclusão, a pesquisa indica dissenso em muitas das questões relacionadas ao novo Código Mineral e a falta de clareza sobre aspectos positivos e negativos de algumas das mudanças propostas. A partir desses resultados, recomenda-se a ampliação e o aprofundamento dos debates antes da votação do projeto de lei que institui o novo marco legal da mineração.

1 Apresentação

Ao longo dos anos 2000, a indústria extrativa mineral passou por importantes mudanças no Brasil. Puxada pela demanda Chinesa, entre 2000 e 2010, a exportação brasileira de minério passou de 163 milhões de toneladas para 321 milhões de toneladas. Em termos econômicos, essa variação representou um aumento de US\$ 3,2 bilhões (5,9% das exportações) para US\$ 30,8 bilhões (15,3% das exportações) (MDIC, 2013).

Dentro desse novo contexto, houve uma mobilização por parte do governo federal para remodelar o setor. Assim, em 2009, foi iniciado o Plano Nacional de Mineração 2030, construído principalmente a partir da contribuição de técnicos do governo e de representantes das empresas mineradoras (Santos, 2012), e publicado dois anos mais tarde (MME, 2011). Simultaneamente, o Ministério de Minas e Energia e a Casa Civil iniciaram a reformulação do Código da Mineração. De forma sintética, os documentos elaborados nesse período demonstravam que a nova regulamentação teria como principais objetivos (1) intensificar a exploração mineral do país e (2) aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração (MME, 2009, 2010b).

A proposta do Executivo foi, então, encaminhada ao Congresso na forma do Projeto de Lei n. 5.807, em junho de 2013 (Brasil, 2013a). Este foi apensado a outros projetos que já tramitavam na Câmara e encaminhado para uma Comissão Especial. A Comissão apresentou um primeiro substitutivo em novembro de 2013, e um segundo substitutivo em abril de 2014 (Brasil, 2013b, 2014)¹.

Em paralelo a esse processo, por não se sentirem representados na formulação do novo Código da Mineração, movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos de trabalhadores da indústria extrativa lançaram, em 2013, o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM, 2013a). Essa ampla frente tem como principal objetivo aprofundar o caráter democrático da formulação do novo Código da Mineração, influenciando sua formulação e incluindo elementos considerados relevantes, principalmente do ponto de vista dos trabalhadores e das comunidades atingidas pelas atividades de extração mineral.

Ao longo desses dois anos, houve um aprofundamento do debate sobre o novo marco regulatório no Brasil, embora restrito a alguns grupos de interesse (comunidades atingidas, trabalhadores do setor extrativo, movimentos socioambientais, acadêmicos, empresas mineradoras, políticos de municípios e estados mineradores) e sem ainda gerar um debate mais amplo na sociedade. Nesse período também, alguns pontos alcançaram certo nível de convergência, embora outros tenham mantido elevado grau de divergência.

Dentro desse contexto, a realização deste trabalho buscou destacar alguns dos principais aspectos associados no novo Código da Mineração. Dessa forma, espera-se contribuir para um melhor entendimento sobre as diferentes perspectivas em torno da extração mineral no Brasil e, ainda, colaborar para que o debate sobre o novo Código da Mineração se dê da forma mais democrática e participativa possível.

¹ Uma avaliação mais detalhada do projeto de lei do executivo e dos substitutivos referentes ao novo Código da Mineração pode ser encontrada em Milanez (2012); Milanez e Santos (2013); Santos e Milanez (2014).

2 Metodologia

A preparação desta pesquisa iniciou-se em fevereiro de 2015 com consulta a diferentes artigos, documentos e propostas associados ao novo Código da Mineração. Além destes, foram analisadas gravações de diferentes debates e audiências públicas sobre a mudança na legislação mineral. A partir desse material, foram identificados os temas que eram discutidos com mais frequência nos diversos fóruns existentes.

Posteriormente, foi construído um questionário *on-line* para ser enviado por e-mail a representantes dos diferentes grupos de interesse. Os respondentes foram identificados a partir de três fontes principais. Em primeiro lugar, foram listadas as pessoas que participaram dos debates sobre o Plano Nacional de Mineração 2030. Os relatórios sobre o Plano apresentam a lista de participantes, mas não os seus contatos; por esse motivo, foi iniciado um processo de busca ativa dos endereços de e-mail, e todos aqueles localizados foram consultados. Em segundo lugar, foram incluídas as ONGs e os movimentos sociais que fazem parte do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM). Por fim, foram contatados os sindicatos que integram a Ação Sindical Mineral.

Conforme resumido na Tabela 1, os questionários foram enviados a 403 pessoas/instituições, sendo devolvido um total de 67. Dada a metodologia utilizada, a taxa de resposta de 16% foi considerada aceitável. Essa taxa de resposta variou entre um mínimo de 8,3% para o Poder Legislativo e um máximo de 57% para os representantes acadêmicos. Os respondentes demonstraram considerável confiança em suas respostas, uma vez que cerca de 80% indicaram estar muito familiarizado com o debate do novo Código da Mineração. Assim, pode-se afirmar que a pesquisa tem por base uma opinião qualificada da discussão sobre as mudanças no marco regulatório mineral.

Tabela 1: Perfil das respostas

Grupo de interesse	Questionários enviados	Questionários respondidos	Representação entre respondentes
ONGs/ Movimentos sociais	194	24	37%
Acadêmicos	21	12	18%
Executivo federal	61	10	15%
Sindicatos	77	8	12%
Empresas	29	6	9%
Executivo estadual	7	3	5%
Executivo municipal	2	1	2%
Poder legislativo	12	1	2%
Total	403	65	100%

Fonte: Os autores

Entre as fragilidades do estudo, porém, deve ser considerada a sobre-representação de alguns segmentos, particularmente das ONGs/movimentos sociais e dos acadêmicos. As análises aqui apresentadas, quando necessário, levam essa diferença em consideração. Por esse motivo, os resultados desse relatório devem ser encarados com parcimônia.

O questionário foi estruturado usando a escala Likert. Assim, apresentaram-se diferentes afirmativas, sobre as quais os respondentes precisavam, utilizando uma classificação numérica, explicitar seu grau de concordância. Aos respondentes eram dadas cinco opções: (1) discordo

totalmente, (2) discordo parcialmente, (3) sou indiferente, (4) concordo parcialmente, e (5) concordo totalmente. A pesquisa foi realizada entre os meses de abril e maio de 2015.

Os resultados apresentados na próxima seção seguem a mesma estrutura do questionário, sendo organizados nos seguintes temas: processo de formulação do novo Código da Mineração, mineração e desenvolvimento, aspectos institucionais, aspectos tributários, aspectos socioambientais. O questionário ainda oferecia a possibilidade de comentários abertos, que são também comentados em cada seção. Para simplificar a análise neste relatório, os resultados agrupam as repostas “concordo totalmente” e “concordo parcialmente” (concordam), bem como “discordo totalmente” e “discordo parcialmente” (discordam). Os percentuais apresentados não somam 100% pelo fato de não terem sido listadas as repostas “sou indiferente”.

3 Resultados

3.1 Processo de formulação do novo Código da Mineração

No discurso de lançamento do Projeto de Lei 5.807/ 2013, que instituiria o novo Código da Mineração, a presidente Dilma Roussef afirmou que o objetivo do novo código seria criar condições para que a pesquisa, a exploração e a comercialização dos recursos nacionais se transformassem em uma atividade eficiente, mais rentável e mais competitiva. A presidente ainda afirmou que deveriam ser cumpridas todas as obrigações legais e contratuais dentro do prazo, com ênfase nos investimentos e na recuperação do meio ambiente, o que seria um marco favorável aos negócios e aos investimentos produtivos, fortalecendo assim um novo ciclo de desenvolvimento no país e com ganhos para a sociedade, para os trabalhadores e para o meio ambiente (Roussef, 2013). A justificativa de uma atualização do marco regulatório e a argumentação de que o marco vigente estaria ultrapassado também foi usada pelo ex-ministro de Minas e Energia, Edison Lobão (2010).

O projeto de lei apresentado pelo Executivo foi significativamente modificado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Entre essas modificações, uma das mais significativas foi o retorno ao Direito de Prioridade, que o Executivo havia substituído por sistemas de licitação e chamada pública em seu projeto de lei². Essa, entre outras mudanças, criou uma forte disputa entre o Poder Executivo e o Legislativo, o que acabou adiando significativamente a votação dos substitutivos pela Comissão Especial. A partir desse embate, abriu-se a questão sobre quem teria mais legitimidade e independência para definir as diretrizes principais da política mineral brasileira.

Do ponto de vista de independência, a composição da Comissão Especial vem sendo bastante questionada. Esta tem como presidente o deputado Gabriel Guimarães (PT/MG) e como relator o deputado Leonardo Quintão (PMDB/MG). Essa escolha causou polêmica, pois ambos tiveram suas campanhas eleitorais financiadas por empresas do setor mineral, tanto em 2010, quanto em 2014 (TSE, 2014). Tal situação contraria o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, uma vez que este define em seu artigo 5º que atenta contra o decoro parlamentar “relatar matéria submetida à apreciação da Câmara, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral” (Câmara dos Deputados, 2001, p. 14). Como consequência, deputados e organizações não-governamentais solicitaram à Presidência da Comissão e à Mesa Diretora da Câmara a substituição do relator, no que não foram atendidos (Haubert, 2014).

Apesar das diferenças de ponto de vista apresentadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, ambos foram bastante criticados pelos movimentos sociais, organizações não-governamentais e trabalhadores da indústria extrativa por serem pouco receptivos a contribuições de grupos de fora do governo. Conforme mencionado anteriormente, uma tentativa de influenciar mais diretamente na formulação do novo Código foi a constituição do CNDTM que tem, como uma de suas demandas principais, que a o novo Código da Mineração seja elaborado com base em processos democráticos e participativos (CNDTM, 2013b).

² O Código da Mineração vigente define que “o direito de prioridade à obtenção da autorização de pesquisa ou do registro de licença, [será] atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no Departamento Nacional de Produção Mineral (D.N.P.M.), atendidos os demais requisitos cabíveis, estabelecidos neste Código” (Brasil, 1967). Em outras palavras, a primeira pessoa ou empresa a solicitar a autorização de pesquisa em uma área, terá tal licença concedida. De acordo com o sistema proposto no Projeto de Lei do Executivo, seriam feitas licitações ou chamadas públicas pelo Estado, que escolheria a partir de critérios pré-definidos, qual empresa teria o direito de realizar a pesquisa e a extração (Brasil, 2013a).

De acordo com o CNDTM (2013a), a elaboração do Código não estava sendo democrática por não permitir a participação popular no diálogo. Além disso, argumentava-se que a formulação pelo Executivo e pela Comissão Especial não contava com uma participação efetiva de órgãos como Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Promoção e Igualdade Racial, FUNAI, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre outros, que seriam de extrema importância para incorporar perspectivas não setoriais à norma.

A partir dessas constatações, foram propostas quatro afirmativas para os respondentes, listadas na Tabela 2.

Tabela 2: Afirmativas referentes ao processo de formulação do novo Código da Mineração

Afirmativas	Concordam	Discordam
O Código Mineral atual é obsoleto e deve ser substituído.	68%	28%
O Poder Executivo é o ente legítimo encarregado da elaboração do novo código mineral e precisa manter-se alheio a pressões externas.	42%	55%
O financiamento da campanha por empresas mineradoras compromete a imparcialidade dos políticos envolvidos no debate do novo Código Mineral.	88%	9%
O método de elaboração do novo Código Mineral tem sido capaz de incorporar contribuições dos diferentes grupos envolvidos nesta questão.	17%	80%

Fonte: Os autores

A partir das respostas apresentadas, percebe-se que a afirmativa “O código mineral é obsoleto e precisa ser substituído” obteve grande grau de concordância, atingindo o percentual de 68%. Por outro lado, há ainda um grupo representativo de agentes que considera que o Código Mineral não precisaria ser modificado. Não foram feitas referências a essa afirmativa na pergunta aberta, havendo poucos elementos que permitam avaliar mais profundamente as razões para o posicionamento dos respondentes sobre essa questão.

Com relação à legitimidade do Executivo para elaboração de um novo Código da Mineração, não existe uma posição clara entre os respondentes, havendo uma divisão quase igualitária de opiniões. Apesar de ter sido feito um pré-teste antes da realização da pesquisa, durante a avaliação das respostas foi percebido que o trecho “precisa manter-se alheio a pressões externas” pode ter gerado interpretações distintas entre os respondentes. Os participantes da pesquisa podem ter entendido “pressões externas” tanto como pressões da sociedade, de lobistas ou mesmo de outros agentes políticos. Essa ampla possibilidade de interpretações pode ter influenciado o posicionamento sobre essa afirmativa.

Por outro lado, neste bloco, a questão sobre o financiamento de campanha comprometer a imparcialidade dos políticos que integram a Comissão Especial foi aquela com maior grau de convergência. Dentro desse contexto, deve-se levar em consideração que a concordância de 88% supera significativamente a taxa de participação das ONGs, movimentos sociais e sindicatos, tendo tal posição sido compartilhada também por representantes de empresas. Esse posicionamento pode ser reflexo da preocupação dos respondentes que os grandes financiadores utilizem sua influência sobre os políticos para legislar em seu benefício. Esse ponto também foi tratado nos comentários livres, onde foi sugerida a substituição na Comissão Especial de políticos que tenham sido financiados por empresas mineradoras. Na verdade, essa questão é bastante sensível não somente no debate do novo Código da Mineração, mas em toda a esfera política. Isso se dá,

particularmente pelo fato de a Câmara dos Deputados ter aprovado em maio de 2015 a inclusão na Constituição Federal de uma autorização para que empresas possam realizar doações de campanha a partidos políticos (Passarinho, 2015).

A questão relativa à abertura do debate sobre o novo Código da Mineração também mostrou grande índice de convergência, uma vez que 80% dos respondentes concordaram que o processo de formulação não tem sido capaz de incorporar contribuições dos grupos envolvidos. Esse posicionamento, assim como no caso do financiamento de campanha, não ficou restrito aos representados do CNDTM, sendo também colocado por representantes de empresas e do próprio Executivo federal.

3.2 Mineração e desenvolvimento

Existe um aparente consenso na sociedade e em parte da literatura econômica de que a exploração dos recursos minerais seria a estratégia “natural” dos países ricos em recursos para garantir seu desenvolvimento econômico. Autores que defendem tal ideia, muitas vezes argumentam que a não transformação desse potencial em real desenvolvimento se deve, fundamentalmente, a políticas equivocadas ou instituições inadequadas (Enriquez, 2007; Mehlum, Moene, & Torvik, 2006).

Por outro lado, algumas análises de longo prazo identificaram que muitas das economias dependentes de recursos naturais (particularmente recursos minerais e energéticos) têm apresentado baixo crescimento, ou mesmo crescimento negativo (Davis & Tilton, 2005; Puga, 2007; Sachs & Warner, 1997). Embora a correlação encontrada não necessariamente indique causalidade (Torvik, 2009), a existência de tal relação fortalece o argumento de que esta não seria uma estratégia capaz de garantir o crescimento econômico no longo prazo. Como forma de explicar esse fenômeno, autores têm se referido à “maldição dos recursos naturais”, que seria associada a uma série de fenômenos específicos, entre eles a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonização econômica e a “doença holandesa”³.

De fato, em muitos debates sobre o novo Código da Mineração foram identificados argumentos defendendo a necessidade de aprofundar a atividade de extração de recursos minerais como condição para o desenvolvimento do Brasil ou dos municípios mineradores, bem como criticando tal estratégia. No segundo caso, houve mesmo aqueles que se utilizaram da argumentação da “doença holandesa”. Seguindo esse raciocínio, alguns dos críticos à intensificação da extração mineral chegaram a associar o seu crescimento ao processo de desindustrialização pelo qual o Brasil passou ao longo dos anos 2000⁴.

Do ponto de vista do desenvolvimento local, em algumas das audiências públicas sobre o novo Código da Mineração, foi argumentado que a extração mineral causa grande impacto para a

³ O processo associado à “doença holandesa” diz respeito aos efeitos da rápida entrada de capital (internacional) em regiões especializadas na exploração de recursos naturais. Nestes casos, como estratégia para garantir a expansão do setor, salários mais altos são oferecidos, levando à migração de trabalhadores de outras áreas econômicas para o setor extrativo, bem como à elevação dos preços de outros produtos. Este processo teria como consequências a redução da diversidade produtiva e o aumento da dependência econômica do setor intensivo em recursos. Essa situação mostra-se especialmente preocupante no caso de recursos não renováveis, uma vez que o esgotamento das reservas tende a levar à depressão econômica, pela ausência de atividades alternativas (Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo, & Warnaars, 2008; Davis & Tilton, 2005).

⁴ Entre os anos 2000 e 2012 a participação dos produtos industrializados (incluindo baixa, média-baixa, média-alta e alta tecnologia) na pauta exportadora brasileira passou de 83% para 61% (MDIC, 2014). Nesse mesmo período, a participação da indústria de transformação no valor adicionado do país caiu de 17,2% para 13,3% (IBGE, 2014).

sociedade e para o meio ambiente nas regiões onde ocorre. Sua rápida implantação mudaria a economia do local, criando um inchaço populacional, funcionando inclusive como um ímã para as regiões adjacentes. As cidades muitas vezes não estariam estruturadas para essa mudança repentina, o que comprometeria a qualidade de vida dos moradores.

A partir dessas questões foram formuladas seis afirmativas que são apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3: Afirmativas referentes à relação entre mineração e desenvolvimento

Afirmativas	Concordam	Discordam
Países com grande participação de recursos minerais em sua pauta de exportação têm maior chance de desenvolvimento.	31%	65%
A extração do minério no menor prazo possível é a melhor estratégia para o desenvolvimento dos estados e municípios ricos em recursos minerais.	12%	88%
O aumento da extração mineral está relacionado com o recente processo de desindustrialização do Brasil.	49%	48%
A atividade mineral de grande escala inibe o desenvolvimento de outros setores econômicos nos municípios.	54%	40%
A atividade mineral deve ser considerada como uma atividade de interesse nacional.	75%	22%
O interesse do país deve estar acima do interesse do local onde ocorre a mineração.	38%	58%

Fonte: Os autores

A elevada taxa de discordância em relação à primeira e à segunda afirmativa indica convergência entre os respondentes em direção ao descrédito no aprofundamento da mineração como uma estratégia saudável de desenvolvimento para o país. No caso da primeira afirmativa, movimentos sociais, acadêmicos e representantes do Poder Executivo se mostraram mais críticos do que empresas e sindicatos. Entretanto, quando a segunda afirmativa transferiu o foco para o nível local e para a questão do ritmo de exploração, o grau de convergência aumentou significativamente. Essa constatação coloca em questão o problema da escala dos impactos, positivos e negativos, da indústria extrativa mineral, mais sensíveis em contextos localizados.

A terceira e a quarta afirmativas, por outro lado, buscaram relacionar o impacto das atividades extrativas sobre outras atividades econômicas, trazendo elementos associados à monotonização econômica e à doença holandesa. Essas questões indicam que os respondentes têm opiniões bem divididas em relação aos impactos da mineração nas economias nacional e local. Enquanto alguns atribuem a ela o processo de desindustrialização no país e a inibição de outros setores econômicos nos municípios, outros acreditam que a atividade minerária não está ligada a esses processos.

Por fim, as duas últimas questões sugerem que a noção do interesse nacional deve ser melhor debatida. Se, por um lado, 75% dos respondentes consideram a atividade mineral como uma atividade de interesse nacional, por outro lado, é uma pequena maioria que concorda com a ideia de que o interesse nacional esteja acima do interesse da localidade onde ela ocorre. De certa forma, uma melhor definição sobre esses aspectos poderia ser obtida a partir da intensificação de processos de consulta às comunidades, como será discutido na seção sobre aspectos socioambientais.

3.3 Aspectos institucionais

Dentre as mudanças institucionais propostas nos projetos de lei sobre o novo Código, duas das mais importantes estão relacionadas à criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM) e da Agência Nacional de Mineração (ANM). Outra importante mudança seria a substituição do direito de prioridade por um sistema de licitação e chamada pública.

O CNPM seria um órgão de assessoramento da Presidência da República para a formulação de diretrizes associadas ao planejamento da atividade de mineração, ao estímulo à pesquisa, inovação e agregação de valor, à realização da pesquisa mineral e ao zoneamento minerário. A metodologia de definição de sua composição ainda não está clara; segundo projeto de lei do Executivo esta seria definida por ato do próprio Executivo; de acordo com o substitutivo apresentado pela Comissão Especial, seria uma comissão integrada por diferentes ministérios, permitindo ainda a participação de empresas, universidade e organizações da sociedade civil (Brasil, 2013a, 2014).

A ANM, por sua vez, seria uma agência vinculada ao MME que assumiria o papel do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A ANM seria responsável por estabelecer normas para o aproveitamento dos recursos minerais, regular e fiscalizar as atividades de pesquisa e mineração, promover as licitações e as chamadas públicas, arrecadar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), gerir os contratos de concessão e as autorizações de pesquisa, entre outras atribuições (Brasil, 2014).

Uma terceira mudança bastante debatida nos seminários sobre o novo Código da Mineração dizia respeito à substituição do direito de prioridade, conforme mencionado na seção 3.1. A principal motivação do Poder Executivo para essa modificação se deve ao fato de haver muitas situações onde os requerentes que conseguem a licença de pesquisa não iniciam as atividades, preferindo esperar sua valorização para posterior venda. Como o Poder Executivo deseja intensificar a produção mineral, ele tem uma percepção negativa dessa prática e, assim, desejaria que somente empresas que fossem efetivamente explorar os recursos pudessem deter os direitos de pesquisa. Dentro dessa lógica, as empresas de pesquisa mineral (*Junior Companies*) seriam particularmente prejudicadas, pois muitas têm capacidade de fazer pesquisa (etapa de maior risco da mineração), mas não de extrair os minérios.

Outros dois aspectos debatidos com frequência nas audiências relativas ao novo Código da Mineração dizem respeito ao financiamento dos projetos de mineração e ao papel das unidades da federação.

Com relação a estrutura de financiamento, o segundo substitutivo apresentado pela Comissão Especial prevê que os direitos minerários poderão ser onerados para fins de obtenção de financiamento das atividades relacionadas ao desenvolvimento dos projetos minerários. Essa proposta tem sido defendida por segmentos ligados às empresas como uma estratégia para facilitar o financiamento do setor e ampliar a exploração mineral. Por outro lado, há grupos que criticam tal instrumento pelo fato de os recursos minerais serem um bem da União, não devendo esta permitir a alienação desses recursos para garantir empréstimos e financiamentos e, potencialmente, cobrir dívidas contraídas por empresas.

Quanto ao papel dos governos estaduais, o debate tem se dado, principalmente no âmbito dos estados do Pará e de Minas Gerais. Estes são os principais estados mineradores do país e, em diversas situações, tem havido manifestações negativas pelo fato de a maior parte da riqueza de seus territórios ser controlada pelo Governo Federal.

Esses temas foram apresentados aos respondentes por meio de cinco afirmativas, listadas na Tabela 4. De forma geral, pode-se afirmar que os respondentes demonstraram certo grau de ambiguidade em relação às questões institucionais. As posições associadas a esse tema encontram-

se bem distribuídas, e os graus de concordância e discordância tendem a se manter próximos um do outro.

Apesar do baixo grau de consenso, algumas diferenças podem ser percebidas. A criação das novas instituições, CNPM e ANM, apresenta certa aceitação entre os respondentes. Embora, a constituição do CNPM tenha apresentado maior concordância do que a transformação do DNPM em ANM, todos os respondentes ligados ao DNPM indicaram concordar com a criação da ANM. Dentre as respostas abertas, houve um número significativo demandando maior clareza sobre o papel da ANM.

Ao mesmo tempo, os respondentes não demonstraram grande oposição à mudança do regime de prioridade. Uma vez que 60% dos participantes entendem que tal mudança não desestimulará a pesquisa mineral no Brasil. Todavia, muitas das manifestações nas perguntas abertas demonstraram preocupação com a falta de investimento em pesquisa mineral no Brasil, assim como sobre a necessidade de incentivar pesquisa e inovação tecnológica no setor.

Tabela 4: Afirmativas referentes aos aspectos institucionais

Afirmativas	Concordam	Discordam
A criação do Conselho Nacional de Política Mineral é uma condição para aprimorar as políticas para a mineração no Brasil.	60%	26%
A criação da Agência Nacional de Mineração é uma condição para tornar a gestão pública da extração mineral mais eficaz.	51%	37%
O uso de licitação para definir a concessão de lavra, sem respeitar o direito de prioridade, desestimula a atividade mineral no Brasil.	32%	60%
Os direitos minerários devem ser usados como garantia para obtenção de financiamento das atividades relacionadas ao desenvolvimento da mina.	35%	49%
As unidades da federação devem ter mais autonomia na definição e controle das políticas minerais em seus territórios.	49%	46%

Fonte: Os autores

A afirmativa sobre uso dos direitos minerários para obtenção de financiamento apresentou um perfil equilibrado entre concordâncias e discordâncias. As concordâncias se concentraram entre empresas e representantes do executivo federal, enquanto que as discordâncias foram manifestadas majoritariamente por ONGs e movimentos sociais. A questão relativa à autonomia das unidades da federação também demonstrou uma distribuição proporcional de opiniões. Houve concordância entre todos os representantes dos executivos estaduais, não havendo posição clara dentro dos demais grupos. Estes pontos representam um grande impacto na mineração no Brasil, e sua inserção no novo Código da Mineração pode modificar significativamente o perfil do setor. O fato de não haver uma maioria expressiva concordando ou discordando desses pontos sugere que ainda não existe uma posição clara sobre como elas, e que o debate não foi suficiente. Dessa forma, esses elementos careceriam, ainda, de estudos e discussões mais aprofundados.

3.4 Aspectos tributários

A questão tributária ganhou certa relevância no debate sobre o novo Código da Mineração, principalmente em relação à cobrança da CFEM. Isso se deve, principalmente, pela preocupação das empresas sobre como essa mudança poderia impactar os custos de produção. Embora a CFEM não seja um imposto, mas o pagamento de *royalties*, ela passa a compor a transferência das empresas para o Estado e, por esse motivo, a proposta de aumento no percentual e da mudança da base de cálculo, recebeu críticas por parte das mineradoras.

De certa forma, isso se deve à percepção de que no Brasil, as empresas mineradoras já pagam muitos impostos. Tal percepção se baseia, em parte, ao estudo “Práticas tributárias internacionais: indústria de mineração” encomendado pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), que afirma que o setor mineral no Brasil apresenta uma das três cargas tributárias mais elevadas do mundo. Entretanto, tal percepção precisa ser avaliada cuidadosamente, pois tal conclusão ainda não é consensual. Por exemplo, outra pesquisa, coordenada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e pela Rede Justiça nos Trilhos concluiu que, de um universo de 30 jurisdições (países, estados ou províncias), a tributação no Brasil seria somente superior à da China, Cazaquistão, Suécia e Chile. Nessa mesma linha, a tributação efetivamente praticada no Brasil (35%), seria muito inferior aos 63,8% aplicado pela província de Ontário, no Canadá, ou ao 49,9% do estado do Arizona, nos EUA (Santos, 2012). Indo ao encontro de tais afirmativas, uma pesquisa realizada pelo *Fraser Institute* com representantes de mais de 800 empresas mineradoras em todo o mundo indicou que apenas 1% dos entrevistados não investiria no Brasil por causa dos impostos (McMahon & Cervantes, 2012).

Além da questão associada à CFEM, durante o processo de discussão do novo Código da Mineração também foram incorporados elementos sobre como a lei Kandir⁵ influenciaria a redução da participação dos bens manufaturados na pauta exportadora brasileira. Apesar desse ponto não ter sido incorporado nos projetos de lei, ele foi incluído no questionário devido à sua proximidade com a questão tributária.

Por fim, também foi incluída uma afirmativa sobre a possibilidade da criação de um fundo de participação especial para a exploração de jazidas de alta rentabilidade, como no caso da exploração de petróleo. Esse fundo não foi previsto nem no projeto de lei do Executivo, nem no substitutivo apresentado pela Comissão Especial, porém diferentes emendas parlamentares propuseram sua aplicação.

As posições dos respondentes sobre essas afirmativas são apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5: Afirmativas referentes aos aspectos tributários

Afirmativas	Concordam	Discordam
A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) deve ser diferenciada de acordo com o grau de beneficiamento dos minérios de forma a estimular a industrialização do país.	86%	11%
A definição de alíquotas da CFEM por decreto, permitindo alterações pelo governo, aumenta a insegurança jurídica e desestimula o investimento na extração mineral.	45%	42%
Os recursos da CFEM devem ser gerenciados exclusivamente por instituições governamentais.	58%	32%
O Estado deve ter "Participação Especial" sobre o faturamento de reservas que atinjam lucratividade excepcional.	77%	15%
A isenção de ICMS para produtos primários que sejam exportados (lei Kandir) deve ser revogada.	69%	26%

Fonte: Os autores

⁵ A lei Kandir (Lei Complementar 87/1996) isenta do pagamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) os produtos primários e semielaborados que sejam destinados ao exterior. Dessa forma, em muitos casos é mais lucrativo para as empresas mineradoras exportar minérios do que vendê-los para serem transformados no país.

Com relação à cobrança da CFEM, existe um forte grau de concordância entre os respondentes de que ela poderia ser um indutor da industrialização mineral no Brasil. A proposta de uma CFEM progressiva, proporcional ao grau de beneficiamento no país surgiu durante o período de consulta pública pelo MME (2010a); entretanto ela não foi incluída no projeto de Lei do Executivo (Brasil, 2011), tendo sido posteriormente incorporada ao substitutivo apresentado pela Comissão Especial (Brasil, 2014).

As outras afirmativas relativas à CFEM, porém tiveram maior grau de divergência. No caso da definição das alíquotas por decreto, como propôs o Executivo, ou nos termos do Código da Mineração (como apresentado pela Comissão Especial), houve um equilíbrio entre concordâncias e discordâncias. Da mesma forma, apesar de haver uma tendência dos respondentes a defenderem que instituições governamentais devam ser os únicos gestores dos recursos da CFEM, quase um terço dos respondentes acredita que essa gestão possa ser transferida para outras entidades como, por exemplo, organizações comunitárias.

Quanto aos demais temas, houve certo grau de concordância sobre a necessidade de criação de um fundo de participação especial para a cobrança dos *royalties* da mineração. Essa posição dos respondentes sugere a percepção da necessidade do aumento da captura do Estado sobre a renda mineral, especialmente em momentos de ganhos excepcionais.

Por fim, houve também considerável concordância com a necessidade de se revogar a lei Kandir. Essa posição apresenta-se consistente com a proposta de uso da CFEM como indutor de beneficiamento mineral. Assim, há convergência na posição dos respondentes ao questionar que políticas governamentais reforcem o papel do Brasil como exportador de produtos primários.

3.5 Aspectos socioambientais

Com relação aos aspectos socioambientais, foi identificado grande grau de convergência na maior parte das afirmativas. Esse, provavelmente, é o tema onde houve maior viés de resposta devido à participação majoritária de ONGs e movimentos sociais, devendo sua análise ser feita com certa cautela.

As duas primeiras afirmativas dizem respeito ao ritmo de extração e foram inspiradas em um dos pontos propostos pelo CNDTM “Respeitar taxas e ritmos de extração”. Embora tal proposta não seja explicitada nos documentos oficiais referentes ao novo Código da Mineração, os documentos falam em um “programa exploratório” (Brasil, 2013a, 2014), que poderia incorporar tal elemento. Essa afirmativa se baseia no pressuposto de que se os recursos minerais são bens da União, e caberia a ela definir, do ponto de vista estratégico, a quantidade de minerais que deveria ser explorada no presente, aquela que deveria ser reservada para usos futuros e ainda aquela que não deveria ser explorada.

A segunda afirmativa ainda trata do papel das comunidades locais na implementação da política mineral e, assim, também se agrupa às afirmativas três e quatro. A inclusão sobre participação das comunidades afetadas foi devida, em primeiro lugar, às reivindicações do CNDTM. Além disso, ela possui um forte diálogo com os princípios da Justiça Ambiental, uma vez que dentro dessa perspectiva, procura-se garantir que a decisão sobre grandes projetos seja influenciada pelas pessoas que serão diretamente afetadas por ele. Dessa forma procura-se inverter a lógica corrente em que grandes decisões são tomadas em locais distantes e desconectadas de seus impactos negativos (GTAMS, 2009; Porto & Milanez, 2009). Por fim, a participação social em todas as fases do projeto, bem como a consideração de valores culturais na tomada de decisão fazem parte dos princípios estabelecidos para as Avaliações de Impactos Sociais, conforme defendido pela *International Association for Impact Assessment* (Vanclay, 2003).

As afirmativas cinco e seis estão vinculadas às responsabilidades das empresas mineradoras quanto à infraestrutura, social e produtiva, necessária para o desenvolvimento de suas atividades. Em algumas das audiências públicas sobre o novo Código da Mineração foi debatido quais seriam os reais direitos e deveres das mineradoras, assim como a geração de infraestrutura para o escoamento de sua produção e a adaptação da cidade para receber novos empreendimentos minerais. Esse debate vem associado, principalmente, aos problemas sociais associados à abertura de novas minas e chegada de grandes contingentes de trabalhadores, tais como aumento da violência urbana, elevação dos preços de imóveis, redução da mobilidade, sobrecarga do sistema de saúde municipal e dos serviços de saneamento (ELAW, 2010).

Em seguida, o questionário faz referência a questões associadas à gestão ambiental das atividades de extração mineral. Por um lado, ele traz à tona a questão do contingenciamento de recursos para garantir a execução dos planos de fechamento de mina. Apesar de a legislação mineral e ambiental definirem essa responsabilidade, nem sempre ela é cumprida. Isso pode ser devido ao não reconhecimento de esgotamento da mina ou à “falência” da empresa mineradora. O contingenciamento de recursos para garantir o correto fechamento das minas e a recuperação de áreas degradadas, apesar de ser aplicado em diferentes países com tradição mineral como África do Sul, Austrália, Canadá, Chile, Índia e Gana (Miller, 2005), não foi incluído nem no projeto de lei do executivo, nem nos substitutivos apresentados pela Comissão Especial. Todavia, ele é apresentando entre as demandas do CNDTM.

Outro elemento referente à gestão ambiental diz respeito ao caráter corretivo como ela vem sendo adotada pelo setor mineral. Tanto o projeto de lei do executivo, quanto o substitutivo tratam da questão ambiental apenas pelo lado da recuperação ambiental e não mencionam, em nenhum momento, uma perspectiva preventiva. Essa posição, de certa forma, parece ignorar as pesquisas existentes que já apontam para as limitações de tal perspectiva, principalmente pelo não cumprimento das condicionantes ambientais apontadas pelas agências de controle ambiental (Mechi & Sanches, 2010; Pereira, Becker, & Wildhagen, 2013; Prado Filho & Souza, 2004).

Por fim, a três últimas afirmativas tratam de comparar a suposta prioridade mineral com relação a outras atividades sociais e econômicas. A extração mineral é importante, mas existe uma ampla discussão a respeito do quão prioritária seria frente a outras atividades, muitas vezes já consolidadas, menos impactantes, economicamente viáveis e com perspectiva de continuidade no longo prazo.

Os defensores da prioridade da extração mineral tendem a se valer de conceitos como “interesse nacional” e “utilidade pública”. Para tanto, referem-se a trechos do Decreto-lei 3.365/1941 (Brasil, 1941, art. 5º), do Código da Mineração vigente (Brasil, 1967, art. 57), da Constituição (Brasil, 1988, art. 176), e da Resolução CONAMA 369/2006 (CONAMA, 2006, art. 2º). Por outro lado, deixam de mencionar que o Código da Mineração vigente define que “autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público” (Brasil, 1967, art. 42). Além disso, os documentos citados anteriormente definem outras atividades também como de interesse público, tais como “a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência”, “a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos [...] e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza” (Brasil, 1941, art. 5º), a “pesquisa arqueológica” e as “instalações para captação e condução de água” (CONAMA, 2006, art. 2º).

A questão do abastecimento da água mereceu especial atenção na pesquisa, uma vez que o seu consumo e poluição pelas atividades mineradoras vem gerando uma série de conflitos, particularmente em Minas Gerais. Neste estado, o aprofundamento de disputas entre comunidades e empresas mineradoras pelo acesso à água vem sendo identificado em diferentes

localidades, tais como Caeté (Coelho, 2012), Conceição do Mato Dentro (Pereira et al., 2013) e Congonhas (Milanez, 2011).

Apesar dessas evidências de conflitos, o projeto de lei do executivo e, mais ainda, o substitutivo se propõem a aprofundar ainda mais a suposta prioridade da atividade mineral. Nesse sentido, se o documento proposto pelo MME apenas define a mineração como atividade de interesse nacional (Brasil, 2013a, art. 1º), o documento da Comissão Especial chega a propor que a aprovação de atividades que pudessem criar impedimento à atividade mineral (por exemplo, sistemas de abastecimento de água) dependeriam da anuência da ANM (Brasil, 2014, art. 109). Além disso, em ambas propostas é retirado o artigo nº 42 do Código Mineral vigente, mencionado acima.

As afirmativas relativas a essas questões e o posicionamento dos respondentes são apresentados na Tabela 6.

As respostas associadas à questão do ritmo de extração mineral mostram que os respondentes entendem ser necessário que se criem sistemas que restrinjam a forma como a exploração vem sendo feita no Brasil. Dentre os participantes da pesquisa, 72% acreditam que o Estado deve estabelecer esse ritmo e um percentual ainda maior, 86% dos respondentes, indicam que esse ritmo deve ser estabelecido levando em consideração a vontade das comunidades locais.

Tabela 6: Afirmativas referentes aos aspectos socioambientais

Afirmativas	Concordam	Discordam
O Estado deve estabelecer o ritmo de extração das reservas minerais no Brasil.	72%	25%
A sociedade local deve ser ouvida quanto ao ritmo de exploração dos recursos naturais em seu território.	86%	12%
As comunidades locais devem ter poder de veto sobre a realização de atividades de extração mineral.	77%	20%
Devem ser criados Fundos Sociais para garantir a reparação de eventuais impactos que a implementação da mina possa gerar.	91%	9%
As mineradoras devem arcar com os custos de infraestrutura e serviços para adequar as cidades às demandas das pessoas que vêm trabalhar nas minas.	86%	9%
As mineradoras devem arcar com os custos de infraestrutura de extração, beneficiamento, transporte e exportação dos minérios.	92%	5%
Desde o momento da abertura da mina, recursos devem ser contingenciados para garantir a correta execução de seu plano de fechamento.	95%	5%
Uma boa gestão ambiental é suficiente para garantir que a mineração seja desenvolvida sem causar danos à qualidade de vida da população local.	52%	46%
A extração mineral deve ter prioridade sobre atividades realizadas na superfície, por exemplo: agricultura, extração vegetal ou unidades de conservação ambiental.	15%	83%
Devido à rigidez locacional dos minérios, a extração mineral deve ter prioridade sobre sistemas de captação de água.	12%	86%
A geração de empregos e a elevação de renda compensam a poluição da água e do ar produzida pela mineração.	9%	91%

Fonte: Os autores

As afirmativas relativas à participação das comunidades sugerem que os respondentes acreditam que as pessoas mais diretamente impactadas pelas atividades minerais deveriam ter o direito a se manifestar sobre os empreendimentos. Assim, 77% concordam que as comunidades deveriam ter poder de veto sobre os projetos e 91% que as comunidades deveriam ter o poder de gerir recursos relativos às compensações dos impactos sociais e ambientais associados à mineração.

O tema sobre participação foi aquele que mais recebeu referências nos comentários livres. Diferentes respondentes mencionaram a necessidade de uma participação efetiva com discussão qualificada quando da decisão sobre a viabilidade social e ambiental de projetos minerários. Para garantir essa participação foi mencionada a constituição de conselhos municipais de mineração e a possibilidade de as comunidades influenciarem decisões relativas ao uso dos recursos econômicos decorrentes da extração mineral. Ainda foi proposto o zoneamento territorial, definindo áreas destinadas à mineração e áreas livres de mineração.

Uma maioria considerável dos respondentes também concorda com a proposta de que as empresas devem ser responsáveis pela infraestrutura associada à sua atividade. Os graus de concordância para essas questões são da ordem de 86% para a infraestrutura social e 92% para a infraestrutura produtiva. Ainda com relação à responsabilidade das mineradoras, 95% dos respondentes concordam com a ideia de contingenciamento de recursos para garantir a execução do plano de fechamento de mina. Essa afirmativa foi a que obteve maior taxa de concordância em toda a pesquisa. Entretanto, tanto o poder executivo, quanto o legislativo, optaram por ignorar esse sistema de garantia ambiental, aceito inclusive por organizações internacionais relacionadas às empresas mineradoras como o *International Council on Mining and Metals* (Miller, 2005).

A afirmativa sobre a boa gestão ambiental foi a única questão desta seção que demonstrou considerável divergência. Isso sugere que ela deve ser mais aprofundada e discutida, de forma a estabelecer de forma mais precisa o que seria uma gestão ambiental adequada e como ela poderia prevenir danos à população e ao ambiente local.

Por fim, as afirmativas referentes à prioridade da mineração também mostraram considerável grau de convergência. Mais de 80% dos respondentes acreditam que a atividade mineral não deveria ter prioridade sobre outras atividades econômicas. Os grupos que demonstraram esse ponto de vista não se limitaram às ONGS e movimentos sociais, e incluíram também sindicatos dos trabalhadores da indústria extrativa e empresas. Esta elevada convergência sugere que os diferentes grupos de interesse concordam com a necessidade de um desenvolvimento econômico mais equilibrado nos municípios mineradores. Além disso, um percentual ainda mais elevado, acima de 85%, considerou que os ganhos econômicos associados à atividade mineração não compensam os prejuízos ambientais associados à poluição atmosférica, contaminação dos recursos hídricos ou escassez de água.

Dessa forma, esta seção foi a que apresentou maior grau de convergência em torno das afirmativas apresentadas. Ao mesmo tempo, ela é também aquela que está menos contemplada nos documentos referentes ao novo Código da Mineração. Assim, identifica-se a necessidade de um aprofundamento, por parte dos legisladores, de estudos sobre o tema e de maior permeabilidade à participação social como forma de se construir uma norma que atenda às expectativas dos diferentes grupos envolvidos.

4 Considerações finais

O principal objetivo dessa pesquisa foi avaliar o grau de convergência e divergência relativo a diferentes aspectos do novo Código da Mineração. Para tanto, foram consultados diferentes grupos de interesse como empresas, agências federais e estaduais, acadêmicos, sindicatos, ONGs e movimentos sociais. As questões apresentadas foram identificadas nos documentos, debates e audiências públicas referentes ao novo Código da Mineração e organizadas em cinco grandes temas: processo de formulação, mineração e desenvolvimento, aspectos institucionais, aspectos tributários e aspectos socioambientais. A definição de questões e agrupamento de temas, por si só, já sugere quão complexa é a questão da mineração; ao mesmo tempo, o grau de divergência em diferentes questões indica a necessidade de mais debates sobre o novo Código da Mineração e um aprofundamento da participação social nas avaliações e análises que lhe servem de subsídio.

O primeiro grande tema da pesquisa serviu exatamente para avaliar essa questão. De forma geral, pode-se identificar que existe certo grau de concordância com a necessidade de um novo Código da Mineração, porém os diferentes grupos envolvidos demonstram discordância com a forma como o debate vem sendo realizado e mostram-se particularmente contrários à grande influência que políticos financiados por mineradoras têm sobre a definição do substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

O segundo bloco de perguntas buscou identificar como o grupo de respondentes entendem o papel da extração mineral no desenvolvimento dos países em geral, e do Brasil em particular. Com relação a esse quesito, foi possível identificar que as pessoas que participaram da pesquisa não concordam que a intensificação da mineração seja uma estratégia saudável de desenvolvimento, tanto em escala nacional, quanto local. Além disso, apesar de identificarem a mineração como uma atividade de interesse nacional, discordam que tal interesse deve estar acima dos interesses das comunidades diretamente impactadas pelas atividades de extração mineral.

A partir do terceiro bloco de questões, a pesquisa passou a avaliar o conteúdo das propostas do novo Código da Mineração. Com relação aos aspectos institucionais, a pesquisa indicou certo grau de concordância com a criação do CNPM. Por outro lado, as opiniões sobre a ANM se mostraram mais ambíguas. A adoção do sistema de licitação de concessão de lavra não recebeu muita oposição. Já as questões associadas ao uso dos direitos de minerários como garantia de financiamento e a transferência de parte dos direitos sobre os recursos minerais para as unidades da federação mostraram certa ambiguidade entre os respondentes, não havendo uma posição muito clara.

Da mesma forma, as afirmativas associadas à mudança no sistema tributário mostraram graus variados de convergência e divergência. As respostas obtidas indicam uma posição contrária ao estímulo por parte do governo à exportação de recursos minerais *in natura* e sugerem tanto a extinção da lei Kandir, quanto mudanças na forma de aplicação da CFEM como estratégias para corrigir tais distorções. Também houve um grande grau de convergência sobre a necessidade de maior captura por parte do Estado de rendas extraordinárias associadas à atividade de extração mineral. Por outro lado, os respondentes não mostraram um posicionamento muito definido sobre a definição das alíquotas por decreto ou no corpo da lei.

Por fim, as questões relativas aos aspectos socioambientais foram aquelas que tiveram, em média, a distribuição de opiniões mais consistente, demonstrando o maior grau de convergência entre os temas pesquisados. Contraditoriamente, os aspectos socioambientais são aqueles abordados de forma menos expressiva e detalhada nas propostas do novo Código da Mineração. Apesar de ser argumentado por alguns grupos que as questões socioambientais já são tratadas em outros códigos

e normas, deve ser levado em consideração que a extração mineral possui muitas peculiaridades, o que exigiria algumas referências a essas questões em um novo Código da Mineração.

O posicionamento dos respondentes sobre as questões socioambientais aponta para a necessidade de um maior controle por parte do Estado sobre o ritmo da exploração mineral, levando em consideração, as expectativas das comunidades locais. Da mesma forma, apresentam a necessidade de uma participação efetiva das comunidades tanto na avaliação da viabilidade dos projetos, quanto do uso da renda gerada pela extração mineral. Com relação às responsabilidades das empresas mineradoras os participantes indicam a responsabilização destas pela infraestrutura social e ambiental associada à extração mineral, bem como pelo contingenciamento de recursos para garantir a execução dos planos de fechamento após o encerramento de suas atividades. Finalmente, indicam que, apesar da importância da mineração para o crescimento econômico, essa atividade não deve ocorrer em detrimento de outros usos econômicos e sociais do território, muito menos às custas da qualidade ambiental e da disponibilidade de outros recursos naturais.

Em resumo, a pesquisa indica que os temas relativos ao novo Código da Mineração podem ser organizados em três grupos. Primeiramente, existem aqueles que já são tratados dentro das propostas apresentadas pelo executivo e legislativo e sobre os quais já existe certo grau de convergência. Em segundo lugar, há aqueles que também são tratados pelas propostas, mas que apresentam um posicionamento ambíguo dentre os diferentes grupos de interesse. Por fim, há ainda os temas que apresentam certa convergência entre as partes interessadas, mas não são contemplados pelas propostas de novo Código da Mineração. A existência de uma quantidade considerável de questões no segundo e terceiro grupos apontam para a necessidade continuidade nos debates sobre o novo Código da Mineração antes de sua votação.

Essa continuidade, porém, deveria ser acompanhada pelo aprofundamento da participação dos grupos de interesse. Agentes externos ao governo, como as empresas, os trabalhadores, as ONGS e os movimentos sociais podem contribuir para um marco mais completo, pois são eles os mais afetados pela atividade mineral, além de possuírem grande experiência sobre as questões problemáticas no Código vigente. A partir da ampliação desse debate, tanto o poder executivo, quanto o poder legislativo, poderiam estruturar de maneira mais consistente uma proposta de Novo Marco, mais completa e mais condizente com as expectativas da sociedade sobre o papel da mineração e sobre as possibilidades de desenvolvimento e de projeto de país.

Referências

- Agência Brasil. (2010, 17 Mar). Lobão diz que decisão sobre royalties da mineração é "delicada" *Agência Brasil*.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L., & Warnars, X. (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 887-914.
- Brasil. (1941). *Decreto-lei 3.365/1941*. Brasília.
- Brasil. (1967). *Decreto-lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967, que dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985 de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas)*. Brasília.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- Brasil. (2011). *Projeto de Lei Nº 37/2011*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil. (2013a). *Projeto de lei nº 5.807, de 2013*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil. (2013b). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011*. Brasília.
- Brasil. (2014). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos*. Brasília.
- Câmara dos Deputados. (2001). *Código de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados : aprovado pela Resolução n. 25, de 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- CNDTM. (2013a). Lançamento do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração - Brasil. *Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração*. Acessado em 28 Jul 2013, Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=PPqaOwmWjIE>
- CNDTM. (2013b). *Texto base*. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração.
- Coelho, T. P. (2012). Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero. *Intratextos, Especial(3)*, 128-146.
- CONAMA. (2006). *Resolução CONAMA 369/2006*. Brasília: Conselho Nacional de Meio Ambiente.
- Davis, G. A., & Tilton, J. E. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, 29(3), 233-242.
- ELAW. (2010). *Guidebook for evaluating mining project EIAs*. Eugene, OR: Environmental Law Alliance Worldwide.
- Enriquez, M. A. R. S. (2007). *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. (Ph.D.), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em <http://www.mineropar.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=865>
- GTAMS. (2009). *Aço, ferro, carvão e monoculturas: progresso para quem e para quem?* Rio de Janeiro: Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia da Rede Brasileira de Justiça Ambiental.
- Haubert, M. (2014, 20 Nov 2014). Relator de novo código de mineração é alvo de pedido de substituição. *Folha de S. Paulo*. Acessado em 26 Jun 2015, Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1551167-relator-de-novo-codigo-de-mineracao-e-alvo-de-pedido-de-substituicao.shtml>

- IBGE. (2014). *Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- McMahon, F., & Cervantes, M. (2012). *Fraser Institute annual survey of mining companies 2011/2012*. Vancouver: Fraser Institute.
- MDIC. (2013). Aliceweb. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*. Acessado em 24 Jul 2013, Disponível em: alicesweb2.mdic.gov.br
- MDIC. (2014). Exportação/importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*. Acessado em 23 Mar 2014, Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>
- Mechi, A., & Sanches, D. L. (2010). Impactos ambientais da mineração no Estado de São Paulo. *Estudos Avançados*, 24(68), 209-220. .
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *The Economic Journal*, 116(508), 1-20.
- Milanez, B. (2011). Grandes minas em Congonhas (MG), mais do mesmo? In F. R. C. Fernandes, M. A. R. S. Enríquez, & R. C. J. Alamino (Eds.), *Recursos minerais & sustentabilidade territorial. Vol. I Grandes minas* (pp. 199-228). Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral.
- Milanez, B. (2012). O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In J. Malerba (Ed.), *Novo marco legal da mineração no Brasil. Para quê? Para quem?* Rio de Janeiro: Fase.
- Milanez, B., & Santos, R. S. P. (2013). Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, 19, 119-148.
- Miller, C. G. (2005). *Financial assurance for mine closure and reclamation*. London: International Council on Mining & Metals.
- MME. (2009). Apresentação do novo marco regulatório da mineração. Acessado em 07/Mar/2012, Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marco_Regulatorio_da_Minerao.pdf
- MME. (2010a). *Proposta de anteprojeto de lei para compensação financeira sobre exploração mineral (CFEM)*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- MME. (2010b). *Proposta de novo marco regulatório da mineração*. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- MME. (2011). *Plano Nacional de Mineração 2030*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral.
- Passarinho, N. (2015, 27 May 2015). Câmara aprova pôr na constituição doação de empresas a partidos. *G1*. Acessado em 17 Jun 2015, Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/camara-aprova-incluir-na-constituicao-doacao-de-empresas-partidos-politicos.html>
- Pereira, D. C., Becker, L. C., & Wildhagen, R. O. (2013). Comunidades atingidas por mineração e violação dos direitos humanos: cenários em Conceição do Mato Dentro. *Revista Ética e Filosofia Política*, 16(1), 124-150.

- Porto, M. F., & Milanez, B. (2009). Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(6), 1983-1994.
- Prado Filho, J. F., & Souza, M. P. (2004). O licenciamento ambiental da mineração no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais: uma análise da implementação de medidas de controle ambiental formuladas em EIAs/RIMAs. *Eng. Sanit. Ambient.* [online]. 2004, vol.9, n.4, pp. 343-34. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 9(4), 343-349.
- Puga, F. (2007). *A especialização do Brasil no mapa das exportações mundiais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.
- Roussef, D. (2013, 18 Jun 2013). Dilma lança Marco Regulatório da Mineração. Acessado em 11 May 2015, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E3evmn8TXAU>
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1997). *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Santos, R. S. P. (2012). *Tributação & fundos sociais minerais* Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Justiça nos Trilhos.
- Santos, R. S. P., & Milanez, B. (2014). *Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração*. In: Seminário Internacional Carajás 30 Anos: resistências e mobilizações frente a projetos de desenvolvimento na Amazônia oriental, São Luís.
- Torvik, R. (2009). Why do some resource-abundant countries succeed while others do not? *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-256.
- TSE. (2014). Divulgação de prestação de contas. Acessado em 22 Jul 2015, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>
- Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 5-11.