

DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO

Um novo código mineral para quê?

Ao criar mecanismos que assegurem o aumento no ritmo de exploração mineral, o Estado, ainda que em nome da geração de divisas que viabilizem políticas de redução da pobreza e desigualdade social, impulsiona um processo de despossessão, muitas vezes autoritária e violenta, dos grupos sociais nos territórios

por Julianna Malerba e Bruno Milanez



(Panorâmica da mina de ferro Carajás, que produz 110 milhões de toneladas por ano, e é operada pela Vale)

O Pará iniciou os anos 2000 produzindo quase R\$ 4 bilhões em minérios. Em dezembro de 2011, esse valor chegou perto dos R\$ 25 bilhões. Na última década, surgiram inúmeras frentes de extrativismo mineral na Amazônia. Em Carajás, a ampliação da produção de minério de ferro e manganês foi acompanhada pela abertura de novas minas de cobre e níquel. Isso permitiu à Vale, que em 2000 não produzia um grama de cobre, triplicar a produção brasileira. Em Juruti, a Alcoa começou a explorar bauxita, matéria-prima para a produção de alumínio, ampliando também a exploração desse minério no estado, que já conta com minas em Paragominas e Oriximiná.

O aumento da extração está atrelado ao beneficiamento dos minerais, processos altamente intensivos em energia. Por exemplo, a Albrás, que recentemente ampliou a capacidade instalada de sua fábrica de alumínio em Barcarena, consome a mesma quantidade de eletricidade que Belém e Manaus, e responde por 1,5% do consumo de todo o Brasil.¹ É assim que a expansão acelerada da mineração na Amazônia guarda forte relação com a instalação prevista de vinte novas usinas hidrelétricas de grande e médio porte até 2020 na região.² A entrada da Vale, em 2011, no consórcio responsável pela construção de Belo Monte mostra que, não por acaso, as novas fronteiras de produção de energia e de exploração mineral avançam de mãos dadas sobre os mesmos espaços.

Como boa parte dos minerais explorados no país tem como destino o mercado externo, a duplicação da estrada de ferro Carajás e a expansão dos portos em São Luís entram na conta do *boom* mineral – um fenômeno que também impulsiona a ampliação em alguns milhares de hectares de áreas de plantio das monoculturas de eucalipto, utilizado na produção de carvão vegetal para alimentar a indústria de ferro-gusa instalada no Pará e no Maranhão.³

O contexto global

O mercado de recursos naturais vive um momento de mudanças. Nos últimos dez anos houve uma inversão na queda dos preços que marcou o século XX.⁴ Em 2010, o índice de preços das *commodities* não energéticas apresentava valores 77% acima daqueles registrados em 2000.⁵ Esse comportamento se deve, por um lado, à manutenção da elevada taxa de consumo dos países do Norte aliada à emergência de uma nova classe média, principalmente na Ásia. Por outro lado, o setor mineral começa a experimentar o esgotamento das melhores jazidas, o que aumenta os custos de prospecção e exploração.

Pouco se discute, entretanto, que esse aumento dos preços vem acompanhado de uma maior volatilidade. Com exceção dos recursos energéticos, o patamar da volatilidade é o mais alto registrado desde 1900; se o minério de ferro alcançou um valor de US\$ 129 a tonelada em 2010, o preço deverá recuar para US\$ 73 em 2020. Essa variação tem impacto direto nas localidades que se especializaram na extração de minérios. Diferentes regiões do Brasil vivenciaram esse problema durante a crise de 2008; enquanto a Vale anunciava a demissão de 1,3 mil funcionários e dava férias coletivas a outros 5,5 mil,⁶ empresas do polo guseiro de Carajás demitiam mais de 3 mil trabalhadores.⁷

Independentemente dos riscos, o setor mineral, mirando os ganhos de curto prazo, vem intensificando suas atividades no país. Em 2000, a indústria extrativa representava 1,6% do PIB brasileiro; em dez anos, esse percentual alcançou 4,1%. Da mesma forma, a participação dos minérios nas exportações saltou de 7,1% em 2006 para 17,3% em 2011. Tudo indica que esse cenário tende a se aprofundar, uma vez que o Plano Nacional de Mineração, proposto pelo Ministério de Minas e Energia (MME), prevê investimentos de R\$ 350 bilhões até 2030, destinados prioritariamente à Amazônia.

Novo marco legal da mineração

Se a indústria extrativa aumentou sua participação no PIB brasileiro, outra mudança importante na história econômica e política do país refere-se à reformulação do papel do Estado. Após a onda de políticas neoliberais que assolaram o continente latino-americano, governos progressistas reformularam as estratégias de desenvolvimento, buscando a redução dos índices de pobreza, a ampliação do acesso a direitos sociais e o reposicionamento da região no cenário global.

Também no Brasil o Estado passou a reforçar seu papel como indutor do desenvolvimento capitalista por meio de forte investimento em alguns setores econômicos, para os quais destina financiamento, subsídios e infraestrutura. Ao mesmo tempo, constroem-se novas regulações que procuram garantir maior controle estatal sobre o excedente produzido por esses setores econômicos com vistas a viabilizar investimentos na diminuição das desigualdades, bem como na reprodução dessa estratégia de crescimento econômico.

Nesse contexto, o MME vem elaborando uma proposta de reforma do marco legal da mineração. Embora o novo marco não tenha sido apresentado publicamente, declarações e documentos do MME apontam que essa reforma deverá se basear em três projetos de lei (PLs). O primeiro criará instrumentos que agilizam a concessão de licenças de lavra, facilitando a instalação de novas minas e punindo as empresas que retiverem direitos de lavra sem explorar suas áreas. Também será proposta a criação de Áreas de Relevante Interesse Mineral, onde vigorariam procedimentos especiais capazes de garantir a exploração de minerais considerados estratégicos pelo MME. O segundo PL diz respeito a questões institucionais, incluindo a transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral em uma agência reguladora e a criação do Conselho Nacional de Política Mineral, em uma tentativa de emular o setor energético. Por fim, o terceiro deverá alterar a forma de cálculo dos *royalties* da exploração mineral, aumentando a transferência dos resultados econômicos para o Estado. Além desses três projetos, está em discussão no Congresso Nacional a regulamentação da mineração em terras indígenas.

Os instrumentos até o momento publicados indicam que a proposta formulada pelo Executivo tem a marca dessa nova conjuntura em que o Estado assume maior protagonismo na condução da política de desenvolvimento por meio da manutenção e aprofundamento de atividades intensivas no uso dos recursos naturais e da garantia de maior participação e controle nos resultados econômicos gerados.

Inserção subordinada da economia brasileira

Entretanto, essa estratégia traz contradições que estão no cerne da atual política de desenvolvimento brasileira. A mais central delas talvez esteja no fato de que um maior controle sobre os recursos naturais pelo Estado não tem sido capaz de alterar o peso das heranças patrimonialistas e excludentes sobre o controle dos recursos naturais e a distribuição desigual dos impactos da exploração desses recursos.

Isso significa que, ao criar mecanismos que assegurem o aumento no ritmo de exploração mineral, o Estado, ainda

que em nome da geração de divisas que viabilizem políticas de redução da pobreza e desigualdade social, impulsiona um processo de despossessão, muitas vezes autoritária e violenta, dos grupos sociais nos territórios.

A história do Brasil e a experiência da mineração na América do Sul demonstram que a prioridade, em nome de um suposto interesse público, dada pelos governos às atividades minerais, longe de ser construída por meio de processos democráticos, é colocada em prática de forma a provocar a perda das bases de reprodução socioeconômica dos grupos locais. A instalação das minas de bauxita da Mineração Rio do Norte e de ferro da Vale ocasionaram perdas de áreas destinadas ao uso agrícola e à coleta de produtos da floresta em Oriximiná, onde vivem os quilombolas do Trombetas e os moradores do Lago Sapucaá. Também os moradores do Lago Juruti Velho e os índios Xikrin de Carajás sofreram perdas semelhantes decorrentes da instalação dessas minas.⁸

O resultado é a expressão do que alguns autores têm chamado de “o paradoxo latino-americano”: em nome da superação da pobreza, governos impulsionam atividades extrativas cujos custos sociais e ambientais têm gerado exclusão e desigualdade.

Outro elemento desse paradoxo é que essa lógica não é capaz de desmontar a posição primário-exportadora que o país ocupa no mercado global. Tal estratégia de inserção internacional gera uma série de problemas, tais como desenvolvimento de estruturas econômicas pouco diversificadas, tendência à deterioração dos termos das trocas com redução progressiva dos preços relativos das *commodities* a longo prazo, perda de biodiversidade e impactos socioambientais expressivos que incluem a inviabilização de estratégias produtivas existentes.

A despeito da antiga demanda dos críticos da inserção subordinada das economias latino-americanas e do compromisso, que a proposta de novo código reafirma, com a possibilidade da verticalização e agregação de valor ao setor, a realidade econômica indica que tal estratégia é pouco viável. Por um lado, a estrutura tributária nacional estimula a exportação de produtos primários, como a Lei Kandir, que isenta tais produtos do recolhimento do ICMS. Por outro lado, considerando que, em 2011, a capacidade ociosa de produção de aço da China foi de 150 milhões de toneladas (cerca de três vezes a capacidade instalada do Brasil), existe um espaço muito restrito para a verticalização da cadeia do minério de ferro, o carro-chefe da exploração mineral brasileira.

Riscos e alternativas

Até o momento, há indícios preocupantes de que o novo marco regulatório pouco avance na ruptura das contradições apontadas. Corrobora com isso o fato de a proposta não estar sendo discutida com a sociedade. Embora o ministro Edison Lobão tenha declarado que há um forte diálogo com as empresas mineradoras,⁹ quando o documento intitulado “Queremos debater o novo marco regulatório da mineração”, assinado por organizações como CNBB, CUT, CSP-Conlutas, Ibase e Fase, foi encaminhado para a Secretaria Geral da Presidência da República, a Casa Civil e o MME, nenhuma dessas instituições se manifestou no sentido de abrir o debate com a sociedade. Conceber um novo marco regulatório exclusivamente com base nas contribuições do setor empresarial aponta a fragilidade democrática sobre a qual se pretende reordenar as regras e o funcionamento de um setor tão estratégico para o país.

Por outro lado, os questionamentos aqui formulados nos inspiram a disputar o debate com os instrumentos que adquirimos por meio de processos de lutas sociais e de articulação de novas forças políticas. Na América Latina, intelectuais e movimentos sociais vêm construindo argumentos em torno da transição rumo a um modelo pós-extrativista e defendem uma estratégia gradual de transição. Essa estratégia estabelece a internalização dos custos socioambientais das atividades extrativas; a redução da dependência exportadora de recursos, vinculando mais diretamente as atividades a cadeias econômicas nacionais e regionais; a definição de áreas livres de exploração mineral em função da biodiversidade e da manutenção de dinâmicas socioprodutivas locais; e, sobretudo, a construção de um debate público sobre os fins que orientam a produção mineral.

O Brasil vive um processo de desregulamentação e flexibilização da normativa ambiental e de questionamentos por setores conservadores sobre direitos adquiridos. Mudanças no Código Florestal e o Decreto n. 303 da Advocacia Geral da União, que tentava impor restrições aos direitos constitucionais dos povos indígenas, são exemplos de maior notoriedade, mas, infelizmente, não os únicos. Nesse contexto, a construção de um novo marco regulatório deveria possibilitar à sociedade discutir as desigualdades que perpassam as disputas pela apropriação do meio ambiente e a desigual proteção aos riscos ambientais a que estão submetidos determinados grupos sociais historicamente vulnerabilizados. Isso significa, por exemplo, que, diante da expansão da fronteira mineral rumo à Amazônia, o novo marco regulatório deveria ser um instrumento de reafirmação e fortalecimento dos direitos coletivos e territoriais reconhecidos – mas ainda não totalmente colocados em prática – pelas legislações de proteção dos povos indígenas e populações tradicionais.

O processo de revisão do marco regulatório também poderia ser uma oportunidade valiosa para construir

instrumentos que ressignifiquem o sentido da renda das atividades extrativas. Os recursos advindos da atividade mineral capturados pelo Estado têm de deixar de ser vistos como uma *compensação* pelos impactos negativos (que, a rigor, devem ser internalizados nos custos da própria atividade e compensados de maneira justa por ações desenvolvidas pelas próprias empresas). Dado o caráter exaurível das atividades minerais, os recursos obtidos da renda extrativa devem estar vinculados à construção de uma economia pós-extrativa, sem, no entanto, representar a única estratégia para construção dessa transição, sob o risco de que em nome da superação do atual modelo extrativo se intensifique a exploração mineral.

Assim, a discussão sobre o novo marco legal para a mineração deve ser uma oportunidade para a construção de um debate público e democrático sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Para tanto, se faz urgente que o diálogo, a transparência e a participação sejam incorporados ao processo atual em curso de elaboração de uma nova regulação para o setor mineral no país.

Julianna Malerba e Bruno Milanez

Respectivamente, coordenadora do Núcleo Justiça Ambiental e Direitos da Fase e professor da Universidade Federal de Juiz de Fora; ambos são membros do Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (GTAMS/RBJA).

- 1 Lúcio Flávio Pinto, “A conta da energia: uma farsa?”, *Jornal Pessoal*, Belém, jun. 2004.
- 2 Ministério de Minas e Energia, “Plano decenal de expansão de energia 2020”, Brasília, 2011.
- 3 Instituto Observatório Social, “O aço da devastação”, 2011.
- 4 McKinsey Global Institute, “Resource revolution: meeting the world’s energy, material, food and water needs” [Revolução dos recursos: indo ao encontro das necessidades mundiais de energia, material, alimentos e água], 2011.
- 5 Banco Mundial, “Commodity price forecast update” [Atualização da previsão do preço de *commodity*], 2012.
- 6 “Lucro despenca e Vale é das mais afetadas pela crise global”, Folha Online, 30 jul. 2009.
- 7 “Indústrias do Pará foram atingidas em cheio pela crise econômica”, *O Liberal*, Belém, 20 jan. 2009.
- 8 Luiz Jardim Moraes Wanderley, “Recursos minerais na Amazônia brasileira: impactos e perspectivas”. In: *Novo marco legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem?*, Fase, Rio de Janeiro, 2012.
- 9 Senado Federal, “10ª Reunião extraordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal”, 2010

Palavras chave: Brasil, mineração, desenvolvimento, exploração, pobreza, desigualdade, meio ambiente, ferro, minério, Carajás, conflito, economia, liberalismo, Estado, recursos naturais