



NEOEXTRATIVISMO LIBERAL-CONSERVADOR: a Política Mineral e a Questão Agrária no Governo Temer

Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves
Universidade Estadual de Goiás

Bruno Milanez
Universidade Federal de Juiz de Fora

Luiz Jardim Wanderley
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

Avaliamos as mudanças ocorridas na política mineral brasileira durante o primeiro ano do governo Temer. Argumentamos que, assim como no período Dilma, este governo teve um posicionamento favorável à expansão mineral. Durante o governo do Partido dos Trabalhadores, associado a um “neoextrativismo progressista”, as ações buscaram aumentar o protagonismo do Estado e a captura da renda mineral destinada, majoritariamente, para políticas de redução da pobreza. Com a mudança de governo, no período “neoextrativismo liberal-conservador”, mantém-se a preocupação com a expansão da mineração, porém o governo deixa que ela ocorra sob as forças de mercado, e a renda mineral capturada pelo Estado é transferida para o setor financeiro. Ao longo do artigo, debatemos as relações entre a mineração e a questão agrária. Defendemos a importância da reflexão crítica sobre este setor extrativo e os impactos na organização do espaço rural brasileiro. Tratamos ainda das estratégias institucionais das mineradoras, avaliamos as iniciativas do governo Temer para abrir novas áreas de mineração e investigamos as mudanças feitas na legislação mineral. Por fim, sublinhamos o que parece ser falsas promessas relativas a tais ações e trazemos também alguns elementos referentes às respostas dos movimentos sociais quanto a essa tentativa de aprofundar o atual modelo mineral do Brasil e os conflitos e disputas territoriais a ele associados.

Palavras-chave: Política mineral; extrativismo; conflitos agrários.

Liberal-Conservative Neoextractivism: Mining Policy and the Agrarian Issues in the Temer Government

Abstract

We evaluate changes in the Brazilian mining policy during the first year of Temer government. We argue that, similarly with Dilma’s period, this government has

been favourably disposed towards the expansion of mining activities. During the government of Partido dos Trabalhadores, which we associate with the “progressive neoextractivism”, initiatives aimed at increasing the State relevance and its capture of the mining rent, which was diverged, mostly, towards policies against poverty. After government change, in a period defined as “liberal-conservative neoextractivism”, there is still expectations towards the expansion of mining activities, now guided by market forces; nevertheless, the rent captured by the state is transferred to the financial sector. Throughout the article, we evaluate the relationship between mining and agrarian issues and argue for more critical analyses regarding the extractive sector and its impacts on the organization of the rural space in Brazil. Additionally, we look at the institutional strategies adopted by mining companies, assess government initiatives to open new areas for mining activities and evaluate recent changes in Brazilian mining legislation. Finally, we comment on some issues that seem to be false promises related to the results of such actions and consider some elements related to the reply of social movements against this attempt to reinforce the current Brazilian mining model and respective territorial conflicts.

Key-words: Mining policy; extractivism; agrarian conflicts.

Nunca entre os homens floresceu uma invenção
pior que o ouro; até cidades ele arrasa,
afasta os homens de seus lares, arrebatada
e impele almas honestas às ações mais torpes
e incita ainda os homens ao aviltamento,
à impiedade em tudo.
(Sófocles)

INTRODUÇÃO

A epígrafe acima, extraída da peça *Antígona*, escrita por Sófocles (496 - 406 a.C.), sublinha a avareza despertada pelo ouro e as ações de poder, rapinagem e impiedade enraizadas naqueles que cobiçam este metal. O que foi traduzido em versos pelo escritor realça e expande também a reflexão sobre as práticas de violência, conflito, exploração de trabalho e pilhagem de territórios para extração deste metal que alimentou e continua nutrindo a avidez de reis, bilionários, Estados, empresas e até de pobres garimpeiros.

Por conseguinte, mesmo passados muitos séculos após sua escrita, as palavras de Sófocles são guardiãs de interpretações que permitem problematizar a impetuosidade dos interesses por ouro e também por pedras preciosas e demais minérios de vultosas ambições econômicas que abastecem o mercado mundial de *commodities* no interior do modelo de produção capitalista contemporâneo. A transformação de recursos naturais em mercadorias faz avançar a fronteira de

mercantilização da natureza. A mineração e as companhias que controlam este setor extrativo exemplificam estas análises ao impor suas estratégias de usurpação de bens comuns, reconfigurações espaciais, expulsão de comunidades tradicionais de seus espaços de existência, corrosão de ecossistemas, estrangulamento do campesinato, exploração do trabalho e violação de direitos humanos.

Assim, o debate sobre a mineração realizado por geógrafos e demais pesquisadores das ciências humanas e sociais, para não olvidar a questão agrária, importa compreender as atividades extrativas minerais na relação com a base territorial impactada e as intervenções sobre a estrutura do espaço agrário, que mantém a dependência econômica do modelo primário-exportador.

Dentro desse contexto, avaliamos neste texto as principais mudanças ocorridas na política mineral brasileira a partir do *impeachment* da presidente Dilma e do início do governo Temer. Ao longo do texto, argumentamos que apesar de ambos os governos terem tido um claro posicionamento a favor da expansão mineral, há diferenças perceptíveis nas suas orientações. Durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), as ações e propostas de alteração de legislação buscavam aumentar o protagonismo do Estado no crescimento do setor mineral. Em parte, tais iniciativas poderiam ser associadas a um “neoextrativismo progressista”, onde não apenas o Estado teria maior relevância, como o aumento da captura da renda mineral seria destinado, majoritariamente, para políticas de combate à desigualdade social. Com a mudança de governo, continua havendo uma forte preocupação com a expansão da extração mineral, porém o governo abre mão de orientar tal expansão, deixando para que ocorra sob as “forças de mercado”. Ainda, existem medidas para aumentar a captura, pelo Estado, da renda mineral, porém, sua orientação aponta a transferência de tal renda para o setor financeiro, por meio de pagamento dos serviços da dívida pública. A essa nova variedade de neoextrativismo, chamamos neoextrativismo “liberal-conservador”¹.

Para tanto, o texto encontra-se organizado em quatro seções, além dessa introdução. Primeiro, debatemos do ponto de vista teórico as relações entre a mineração e a questão agrária, explicitando as formas pelas quais empresas minerárias disputam territórios com camponeses, indígenas, quilombolas etc. Em seguida tratamos, ainda do ponto de vista geral, das estratégias institucionais das mineradoras, ou seja, discorremos sobre as táticas usadas por essas empresas para influenciarem as decisões de agências governamentais. A partir da seção 4 focamos na análise específica das transformações na política mineral a partir da mudança no governo federal. Nessa seção, inicialmente avaliamos as iniciativas do governo para abrir novas áreas para a extração mineral, em tal avaliação incluímos a tentativa de extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (RENCA), a proposta de leilão de áreas do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), a oferta das áreas em disponibilidade do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a liberação da mineração em área de fronteiras para mineradoras estrangeiras. Ainda debatemos as mudanças feitas na legislação mineral, com especial foco na criação da Agência Nacional de Mineração (ANM) e as mudanças na cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Por fim, a seção 5 resume os principais resultados da

pesquisa, ressaltando o que parece ser falsas promessas relativas a tais ações e trazendo ainda alguns elementos referentes às respostas dos movimentos sociais quanto a essa tentativa de aprofundar o atual modelo mineral do Brasil e os conflitos e disputas territoriais a ele associados.

Territórios em disputa: mineração e a questão agrária

As contribuições das pesquisas geográficas e de demais ciências permitem tecer aproximações entre a mineração e a questão agrária brasileira. A territorialização de grandes projetos extrativos e a expansão da fronteira mineral consolidam processos de reconfigurações espaciais, novas dinâmicas sociais, ambientais e de usos dos territórios. Pesquisas clássicas de geógrafos como Manuel Correa de Andrade (1987), Orlando Valverde (1989) e Aziz Ab'Saber (2004) já se detiveram ao papel que a mineração exerce na produção do espaço, sua organização, planejamento e efeitos sobre as temporalidades e modos de vida dos sujeitos e seus lugares de existência comunitária.

Recentemente, investigações de geógrafos e outros pesquisadores que aproximaram os efeitos da mineração a elementos que implicam no agrário (NAHUM, 2012; SANTOS, 2012b; MALERBA, 2015; GONÇALVES, 2016), lidam com uma nova fase da atividade mineral, sua importância e desdobramentos nas formas de uso e manejo do espaço geográfico brasileiro. Portanto, as transformações no setor mineral brasileiro nos últimos anos demonstram o caráter acentuado de questões que impactam o mundo rural. Isto colabora para que a mineração torne uma atividade não olvidada pelo debate que reflete a questão agrária no país.

Além disso, conta-se com a interpretação do Brasil sob a mediação do território, que tem sido, nas últimas décadas, o centro gravitacional da preocupação de autores como Santos (1999), Moreira (2001) e Oliveira (2016). Esses autores, e certamente outros, compreendem o território como dimensão de concretização social. Ou seja, as esferas do modelo de acumulação, os vários circuitos e as várias redes produtivas; a organização e a estrutura do trabalho; os dispositivos simbólicos e ideológicos; e a ação política e geopolítica empenhada pelos atores, agentes e classes em busca de hegemonia, conforme foi salientado por Santos (1999), faz do território mais que um recurso, mas um espaço de conflitos e disputas. Este suporte teórico colabora para se empreender a análise totalizante da atividade minerária.

Os primeiros anos do século XXI representaram um período de crescente expansão do setor extrativo mineral e agropecuário na América Latina. Com isso, terra, energia, água, minérios, grãos e espaço territorial passaram a situar-se presentes, direta ou indiretamente, na gama de mercadorias que fazem os países desta região atuantes no comércio internacional. Por consequência, o contexto de *boom das commodities* minerais diante das variações dos preços dos minérios no mercado global e das demandas de países emergentes, como a China, impactou o comportamento de empresas, governos e sociedades, com graves implicações agrárias, ambientais e territoriaisⁱⁱ.

À vista disso, Aráoz (2010) defende que,

La primera década del nuevo siglo encuentra a Nuestra América, una vez más, bajo las garras del colonialismo. La devastación extractivista es el nuevo rostro del poder imperial. Éste ha hecho de América un territorio privilegiado para la acumulación por desposesión, ámbito socioterritorial donde se recrea un nuevo ciclo de una economía de rapiña especialmente dirigida a esquilmar sus reservas estratégicas de bienes y servicios ecológicos, energías naturales y sociales, disponibilizadas por el capital global para abastecer la dinámica de consumo/acumulación sin fin, en tiempos de “agotamiento de mundo”.

A análise de Aráoz (2010) aciona o raciocínio crítico sobre a territorialização de grandes projetos de extração mineral e demais atividades extrativistas controladas por mega companhias em países localizados na periferia do capitalismo e da divisão internacional do trabalho. Fica evidente, assim, a situação subordinada de economias primário-exportadoras nas Redes Globais de Produção (RGPs) de *commodities* minerais. Este cenário se agravou na conjuntura de *boom* dos preços dos minérios. O Brasil, um dos principais países latino-americanos que experimentaram as implicações da valorização das *commodities*, explicita as contradições e os conflitos que cindem territórios, comunidades e trabalhadores, enquanto governos e empresas protagonizaram narrativas de internacionalização econômica, desenvolvimento e geração de empregos.

Entre 2003 e abril de 2012 foram encaminhados aproximadamente 182.463 requerimentos de pesquisa ao Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), sendo 136.718 autorizadas, 74,93% do total. Ainda, houve 2.946 concessões de lavra e 1.299 permissões de lavra garimpeira executadas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no mesmo período (SANTOS, 2012b). Isto implicou na expansão da fronteira de apropriação, controle e disputa pelo subsolo brasileiro. Destaca-se ainda que as operações minerais, que em 2004 eram da ordem de 20 bilhões de reais, em 2011 superaram R\$ 85 bilhões (MALERBA, 2015). À vista disto, Wanderley (2017) ilustra que a exportação brasileira de minério significava 6,8% da pauta exportadora em 2000, uma década depois, em 2011, elevou-se para 17,6%. Por sua vez, a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) - os *royalties* da mineração - subiu, em valores nominais, de R\$ 160 milhões para R\$ 2,38 bilhões entre 2001 e 2011 (DNPM, 2017).

Por consequência, Wanderley (2017) sublinha que diante deste quadro cresceu a importância política e econômica do setor mineral e das empresas mineradoras na sociedade brasileira, com alcance e influência em políticas de governo e nos territórios. Populações tradicionais e trabalhadores que vivem em territórios estratégicos ao interesse mineral não ficam impunes, sobre elas pendem a exploração impiedosa da força de trabalho, expropriação e devastação dos

lugares comuns. Enquanto isso, contraditoriamente, como afirma (PORTO-GONÇALVES, 2013), “os melhores solos e mesmo o melhor subsolo são destinados aos de fora, que recebem o produto limpo, quase sempre à custa de rejeitos e devastação nos locais de produção”.

Assim, os efeitos espaciais da mineração incrementam e tornam-se indissociáveis dos problemas que afetam o espaço agrário brasileiro. Além de representar novas dinâmicas espaciais locais e regionais, a mineração se soma ao conjunto da escalada de violências e conflitos agrários. Neste sentido, Gonçalves (2016) defende que além da água e da terra, o subsolo compõe os territórios em disputas no Brasil. Em razão disso, os conflitos pela terra, água e subsolo estão na centralidade da questão agrária brasileira contemporânea.

Isto posto, ampliaram-se as pressões territoriais por meio de dispositivos ilegais característicos de conflitos agrários em áreas de exploração e exploração mineral, tais como compra ilegal de terras em áreas de assentamentos por empresas mineradoras, grilagem, ameaças de morte, pressão psicológica, perseguições, assassinatos etc. (BEDINELLI, 2016). Além disso, ainda existem as ações do Estado para servir aos interesses do capital mineral nacional e estrangeiro (como leis, projetos de leis, medidas provisórias, uso de força policial contra indígenas, camponeses etc.). Por conseguinte, unidades de conservação, áreas de fronteiras, terras indígenas, territórios quilombolas, comunidades camponesas e assentamentos de reforma agrária metamorfoseiam-se em territórios em disputa confrontados com as políticas e os projetos de interesse mineral.

A perspectiva geográfica destas análises reconhece que a mineração impõe novas formas de manejo e controle dos territórios. Por isso, ao redefinir os usos e as configurações dos lugares, os conflitos, os diferentes tipos de violências e as ações de resistências comparecem no âmago deste processo. Os distintos impactos de um projeto de mineração, da mina aos circuitos de beneficiamento e escoamento da produção que o integram, não se verificam em territórios vazios e homogêneos. Geralmente, ocorrem desencadeando conflitos com comunidades e sujeitos cujas cartografias existenciais expressam formas de ser e viver coletivas, organizar as moradias, realizar a pesca e as práticas agrícolas, valorar os rios e as florestas conforme suas próprias cosmologias.

Neste sentido, considerar o conflito nas investigações que aproximam a mineração e a questão agrária contribui para dar visibilidade às mudanças espaciais, aos sujeitos em situação de injustiça socioambiental e às comunidades afetadas pela imposição de racionalidades hegemônicas que orientam a produção do espaço econômico por um grande projeto de investimento (VAINER; ARAÚJO, 1992) ou de infraestrutura de grande escala (RIBEIRO, 2008).

Destarte, a sistematização de informações e dados sobre a relação entre a mineração e conflitos agrários é relativamente recente. Destaca-se, neste sentido, o papel da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que desde os anos 1980 dedica-se à sistematização dos conflitos agrários no campo brasileiro por intermédio da publicação dos cadernos de Conflitos no Campo Brasil. Os conflitos envolvendo a mineração passaram a comparecer de maneira acentuada nas publicações dos cadernos da CPT a partir de 2012, após uma década de expansão da mineração no

país e no topo do *boom* das *commodities*. Com efeito, Santos (2012b) investigou a relação entre as “dinâmicas privadas e públicas convergentes para a consolidação de um projeto neoextrativista no Brasil e a ampliação dos conflitos socioambientais em torno da mineração a partir dos anos 2000”.

Na edição 2013, em *Conflitos no campo Brasil*, a temática do extrativismo mineral foi destacada como um dos principais fatores envolvendo conflitos pela águaⁱⁱⁱ no Brasil, responsável por 29,8% do que foi registrado. Quando o setor mineral já experimentava os primeiros efeitos da fase do pós-*boom* das *commodities* minerais^{iv}, em 2014, a mineração foi discutida a partir de várias experiências de conflitos e resistências. No texto apresentado por Padilha e Bossi (2014) a atividade mineradora ainda compareceu como responsável por 96 ocorrências de conflitos por terra e água no território brasileiro (sendo 42,7% dos conflitos envolvendo populações tradicionais, e 57,2% pequenos proprietários, posseiros e assentados). Além disso, a mineração destacou-se como agente principal de 41 vítimas de violência contra a pessoa^v no campo brasileiro (sendo 83% das vítimas as populações tradicionais, e 17,7% pequenos proprietários).

Em 2015, por sua vez, a publicação da CPT voltou a destacar a mineração como uma das principais problemáticas no conjunto dos conflitos agrários que afligem o campo brasileiro. Pontua-se que o *Conflitos no campo Brasil 2015* foi publicado após o desastre da Samarco/Vale/BHP, portanto, permitiu descrever o caráter voraz do modelo minerador no Brasil, resumido neste evento que representou a pilhagem de territórios da bacia do rio Doce. Dessa maneira, Luz (2015) sintetizou os efeitos destrutivos da mineração, exemplificados no desastre da Samarco/Vale/BHP e suas implicações territoriais, sociais e ambientais. Na mesma edição, Malerba (2015) defendeu que a conexão entre questão agrária e mineração comparece diante da pressão exercida pela atividade minerária sobre recursos naturais e comunidades ou na reorganização espacial decorrente da sua estrutura de apoio. São ressaltadas também as reconfigurações da luta pela terra, água e território no momento em que a disputa pelo subsolo (GONÇALVES, 2016) se acirra com o avanço da fronteira mineral no país.

Os dados e informações documentados pela CPT somam-se a outros esforços de sistematização de conflitos envolvendo a mineração no território brasileiro. Entre estas experiências, destaca-se o *Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*, desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (FIRPO *et al.*, 2017). A cartografia de aproximadamente 113 casos de conflitos envolvendo a mineração, georreferenciados em todo o país, demonstra o caráter corrosivo dos territórios, de populações e trabalhadores por estes empreendimentos. Outra importante fonte é o *Banco de dados de recursos minerais e territórios*, organizado pelo Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), que reúne 118 estudos de caso, em todo o Brasil, sobre os efeitos socioambientais e econômicos da mineração (FERNANDES; ARAUJO, 2017). Por fim, destaca-se o *Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais*, um projeto executado desde 2007 pelo Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTA/UFMG) em parceria com outros grupos, que mapearam 65 conflitos envolvendo a mineração no estado mineiro (ZHOURI *et al.*, 2017).

A discussão sobre o espaço agrário, sua estrutura e seus conflitos não pode eximir-se da reflexão do papel que tem a mineração e seus impactos nas configurações territoriais. Logo, as pesquisas mencionadas acima, somadas às investigações desenvolvidas por Gonçalves (2016), Zhouri (2018), Losekann (2018), Rigotto (2018), Sant'ana Júnior e Alves (2018), não deixam escapar a relação conflituosa entre a mineração e os demais usos e formas de organização dos territórios, questionam as estratégias de exploração do trabalho, a disputa e apropriação da terra, água, subsolo e áreas de florestas. E, como afirma Galeano (2013), “ocorre que quanto mais ricas são estes territórios, mais grave é a ameaça que pende sobre as vidas dos sujeitos que os habitam; a generosidade da natureza os condena à espoliação e ao crime”.

Para Zhouri e Laschefski (2010) “os processos que levam à multiplicação dos conflitos ambientais decorrem da consolidação da posição do país como exportador de espaço ambiental com a conseqüente reprodução e/ou ampliação das tensões sociais no campo e na cidade”. Assim, ao analisar os efeitos socioambientais da mineração sem ignorar os conflitos agrários consideram-se não somente os impactos degradantes dos ambientes físicos e das paisagens, mas, também a “pilhagem territorial” (PERPETUA, 2016) de lugares habitados por diferentes sujeitos e suas manifestações culturais, o quadro de vida e do trabalho, onde se organizam e garantem a reprodução social da existência. Portanto, isso também remete à compreensão do território como base material e simbólica da vida humana. Conforme Escobar (2010) “no podemos ser sino tenemos el espacio para vivir de acuerdo a lo que pensamos y queremos como forma de vida.”

Por consequência, a proximidade entre o setor mineral e a questão agrária também expõe exemplos concretos da “incorrigível lógica do capital” (MÉSZÁROS, 2007) e seus impactos na natureza, no trabalho e na vida de milhares de sujeitos em seus espaços de existência coletiva. Neste sentido, o caráter estrutural da “irracionalidade sistêmica do capital” (MÉSZÁROS, 2007) e de sua força deletéria imposta sobre territórios e vidas humanas confrontadas por conflitos socioambientais, contaminação e devastação, causados por projetos da indústria extrativa mineral, pode ser exemplificado pelo rompimento da barragem do Fundão em 2015, em Mariana (MG), uma estrutura de rejeitos de mineração da Samarco (*joint-venture* da Vale e da BHP Billiton).

A lama que soterrou casas, quintais, roças e vidas ao longo da bacia do rio Doce e seus afluentes também arruinou a base de reprodução socioeconômica e cultural de povos tradicionais e trabalhadores, como os camponeses que viviam em áreas ribeirinhas, indígenas e pescadores nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Dessa forma, o desastre da Samarco/Vale/BHP ilustra elementos que compõem um rastro de destruição, dilapidação de territórios, violação de direitos humanos e agressão à dignidade das pessoas.

Desta maneira, percebe-se que os efeitos da mineração na organização do espaço agrário não se reduzem à mina e ao seu entorno, não possuem um caráter “cirúrgico”. No caso das ferrovias, a Estrada de Ferro dos Carajás (EFC) ilustra os danos causados ao meio ambiente e às populações que vivem nas áreas atravessadas por quase 900 quilômetros desta ferrovia. Centenas de vagões,

carregados de minério e destruição, deixam rastros de pó de ferro, exaustão e acidentes em comunidades camponesas e quilombolas nos estados do Pará e Maranhão, situação frequentemente denunciada pela Rede Justiça nos Trilhos (2018). Além disso, destaca-se que a EFC foi também um vetor de penetração de guseiras que promoveram práticas de grilagem, trabalho escravo (CAMPOS, 2007), desmatamento e destruição da floresta amazônica (GREENPEACE, 2012).

Como vem sendo demonstrado, a mineração toca profundamente as coisas da terra, a propriedade fundiária, as temporalidades do viver e o sentido dos lugares para as populações que os habitam. Mostra a força dos monopólios numa economia mundializada.

Assim, diante de um quadro conjuntural de migração de um paradigma neoextrativista “progressista” do período Lula-Dilma, para uma nova etapa caracterizada como neoextrativismo liberal-conservador do Governo Michel Temer (MILANEZ *et al.*, 2017), fato destacado por Gudynas (2015) também no caso geral da América Latina, estamos certos de que a política do governo em questão no Brasil faz rugir uma espécie de “grunhido da pilhagem”. As mudanças na formatação da política mineral, com criação de Agência Nacional de Mineração, medidas provisórias, alterações e fatiamento do Código Mineral, desmantelamento dos sistemas de regulação ambiental, flexibilização da mineração em áreas de fronteiras e leilão de áreas de interesses minerários, redundam na ameaça à natureza, no favorecimento do capital privado nacional e estrangeiro, no arranjo servil às imposições das grandes companhias do setor. Isto ameaça os territórios com a fratura e a fragmentação de assentamentos rurais; a desarticulação da cultura e da produção camponesa; a criminalização de atingidos, lideranças e movimentos de resistências; o flagelo das terras indígenas e quilombolas. Por isso, é evidente a necessidade de inserir a leitura da mineração como parte essencial do debate do espaço agrário brasileiro. Ainda, é clara a indispensabilidade de pensar o Brasil a partir dos conflitos ocasionados por essa atividade seminal na história da formação econômica e social do seu espaço.

Por conseguinte, o desafio de se compreender as mudanças na política mineral brasileira e a expansão dos projetos de mineração diante dos efeitos que eles provocam na organização do espaço agrário, tendo como base o governo Temer, protagoniza uma provocação teórica que é também política: o capitalismo contemporâneo, armado em redes globais, cria um sistema econômico movediço instabilizando a vida de trabalhadores, povos do campo e da floresta. Diante deste quadro, como afirma Zhouri (2018), as estratégias das corporações e do Estado se aferrenham na monopolização e na privatização dos ambientes comuns, impondo enorme pressão sobre florestas, terras, rios e subsolo. Dessa feita, o pacto abusivo entre o governo Temer e os interesses do capital mineral representa a face da hegemonia econômica e política de um sistema que faz a pilhagem dos componentes minerais na mesma medida que esgota a saúde humana e constrói a desigualdade social como apanágio da monopolização do território e da vida.

Empresas e Estado: algumas táticas de acesso ao poder

Em seu estudo sobre o poder das companhias globais, Fuchs (2013) sistematiza de forma didática a literatura sobre as dimensões do poder corporativo. Uma primeira perspectiva teria uma natureza baseada no estruturalismo material; tal análise do poder é profundamente associada à economia capitalista, uma vez que “em sociedades capitalistas o crescimento é dependente das corporações, as eleições são frequentemente dependentes do crescimento e, portanto, políticos são incentivados a responder às demandas das corporações para fazer a economia crescer (PORTER; BROWN, 2013). Como resultados, muitos políticos tenderiam a ver de forma positiva parcerias com corporações de forma a serem associados a qualquer incremento na economia que elas venham a gerar. Ainda, Fuchs (2013) menciona uma dimensão ideacional, que seria baseada na criação de símbolos e narrativas. Por fim, ela define que existe uma interpretação instrumentalista deste poder, que adota uma perspectiva relacional e foca na influência direta das corporações sobre o governo. Manifestações dessa natureza podem ser identificadas por táticas específicas de influência, como lobby, financiamento de campanhas políticas e o uso da “porta giratória”^{vi}.

Detalhar como cada uma dessas perspectivas se manifesta no setor mineral no Brasil está além dos objetivos dessa pesquisa. A avaliação do estruturalismo material é frequentemente identificada na importância dada à mineração para o crescimento da economia local, além das justificativas de recolhimento de royalties e geração de emprego. A manifestação ideacional é particularmente forte no estado de Minas Gerais, onde comumente se evoca à sua “vocação mineral” para justificar a expansão do setor (cf. RUIZ; DINIZ, 2016). Para uma análise da rela o entre as empresas mineradoras e o governo Temer, entretanto, considera-se necessário aprofundar um pouco a análise instrumentalista, uma vez que ela tende a apresentar um impacto mais direto e objetivo sobre a atua o do governo.

Apesar de o lobby ser uma prática comum no mundo político brasileiro (CESÁRIO, 2016), não existem ainda dados sistematizados sobre o meio pelo qual o setor mineral realiza tal prática. Um dos casos emblemáticos do poder desse setor ocorreu em dezembro de 2015, quando foi divulgado que o 4  substitutivo ao Projeto de Lei que criava o novo Código Mineral havia sido editado no computador de um advogado que trabalhava para empresas mineradoras (SENRA, 2015). Para além desse evento pontual, não se possui muitos dados de como as empresas operavam e continuam a operar de forma a informar aos políticos sobre suas prioridades.

A discussão sobre o financiamento de campanha por mineradoras não se relaciona especificamente com o governo Temer, uma vez que o financiamento corporativo foi proibido pela justiça em 2015. Entretanto, deve-se levar em considera o que a atual legislatura foi eleita em 2014, ainda apoiada por doa o de campanhas feitas por grandes empresas.

Uma profunda análise do financiamento de campanha por empresas mineradoras para o executivo e o legislativo federal foi feita por Oliveira, C. R. (2013); Oliveira (2015). Em sua avalia o referente   elei o de 2014, a autora identificou que

tanto a campanha de Dilma Rousseff, quanto de Aécio Neves foram financiadas por grandes empresas mineradoras. Entre os partidos políticos, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (então, PMDB), do presidente Temer, foi de longe o que mais doações de campanha recebeu das mineradoras, R\$ 13,8 milhões ou 46,6% de todo financiamento destinado aos partidos pelas maiores mineradoras do país. Com relação ao legislativo, ao avaliar os deputados que integravam a Comissão Especial do Novo Código de Mineração, Oliveira (2015) verificou que 20 dentre os 27 membros titulares da comissão haviam sido financiados por mineradoras, dentre os quais 10 tiveram ao menos 20% de sua campanha financiada pelo setor.

Com a proibição do financiamento de campanha, outras estratégias de influência tornaram-se mais evidentes. No governo Temer, chamou atenção a proeminência do uso da porta giratória. Embora casos já tenham sido descritos no governo de Minas Gerais (SANTOS; MILANEZ, 2015), a captura regulatória do Ministério de Minas e Energia (MME) mostrou-se emblemática. Depois que Vicente Humberto Lôbo Cruz (ex-diretor da Vale Fertilizantes) foi nomeado pelo governo Temer para o cargo de Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral no MME, em 2016, ele ocupou todos os quatro cargos de diretoria de sua secretaria com ex-diretores da Vale e consultores de empresas mineradoras (MILANEZ et al., 2017).

O caso mais emblemático, porém, foi o de Eduardo Jorge Ledsham. Ele deixou, em 2015, a B&A Mineração, uma junior company criada por Roger Agnelli (ex-presidente da Vale), para assumir a presidência do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) no ano seguinte. O CPRM possui entre outras atribuições, realizar o levantamento geológico estatal, avaliar jazidas e recursos minerais e gerir informação geológica sob responsabilidade do Estado. Durante seu período no CPRM, Ledsham foi um dos defensores do fim das restrições da mineração em áreas de fronteira (NOTÍCIAS DE MINERAÇÃO BRASIL, 2017a). Entretanto, Ledsham pediu exoneração do CPRM em agosto de 2017 e assumiu a presidência da Bahia Mineração S/A no mês seguinte (LINKEDIN, 2018). Apesar de a legislação exigir quarentena de seis meses para casos como esse, a Comissão de Ética Pública da Presidência da República decidiu que essa exigência não se aplicava ao caso de Ledsham (CPE/PR, 2017).

Dessa forma, o que vemos é a utilização de diferentes táticas por parte das companhias mineradoras para exercer seu poder e influenciar decisões governamentais. No nível federal, há inicialmente a perspectiva associada ao discurso do crescimento econômico e da geração de emprego, que faz com que políticos, focados em resultados de curto prazo, muitas vezes defendam todo e qualquer projeto de extração mineral. Além disso, existem ainda questões de cunho mais instrumentalista. Esse último grupo mostra a adaptação das mineradoras que, a partir da proibição do financiamento de campanha, passaram a se utilizar de forma explícita de tática como a porta giratória para influenciar as decisões do governo.

A política e a legislação mineral do governo Temer

Antecedentes

A discussão pública no Brasil sobre a formulação de um novo Código Mineral teve sua origem em 2009, ainda durante o governo Lula, quando o MME iniciou um processo de consulta pública sobre mudanças no Código vigente, estabelecido pelo Decreto-lei nº 227 de 1967 (MME, 2009). Uma proposta de novo Código Mineral foi sendo construída de forma mais estruturada entre 2009 e 2010 por meio de oficinas organizadas pelo mesmo MME. Tais oficinas tiveram um caráter explicitamente centralizado e tecnocrático; dentre os participantes, mais da metade foram representantes de ministérios e outros órgãos públicos federais; sendo as empresas mineradoras o segundo grupo mais representado. Por outro lado, trabalhadores, movimentos sociais e Organizações não Governamentais (ONGs) se mostraram praticamente ausentes de tais eventos (SANTOS, 2012a). A partir das oficinas, no ano seguinte, foi criado o Plano Nacional de Mineração 2030 (MME, 2011).

Já no governo Dilma, em 2013, a presidência da república apresentou sua proposta de Código Mineral, na forma do Projeto de Lei nº 5.807/2013 (BRASIL, 2013a). Para apreciação desse Projeto de Lei (PL) foi criada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Conforme mencionado anteriormente, essa Comissão era integrada, fundamentalmente, por deputados que haviam tido suas campanhas eleitorais financiadas por empresas mineradoras (OLIVEIRA, C. R., 2013; OLIVEIRA, 2015). A comissão debateu quatro possíveis substitutivos ao longo de dois anos, modificando significativamente alguns pontos apresentados no PL (BRASIL, 2013b; 2014; 2015b; a).

Esse processo, porém, entrou em dormência no final de 2015, devido a uma variedade de fatores. O rompimento da barragem do Fundão, em novembro de 2015 aumentou consideravelmente o posicionamento crítico da sociedade sobre as atividades de extração mineral, elevando a pressão para uma regulação mais rígida. Em tal contexto, não interessava às empresas a aprovação do novo Código Mineral. Ao mesmo tempo, a instauração do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma, em dezembro de 2015, deixou o legislativo em compasso de espera, retardando vários processos de decisão. Por fim, disputas internas do, então, PMDB, que envolveram a substituição do relator Leonardo Quintão (MG), em fevereiro de 2016, por Laudívio Carvalho (MG), aliado de Eduardo Cunha (RJ), dificultaram ainda mais o avanço das negociações dentro da Câmara.

Somente no final de 2016, já com Temer na presidência, a questão mineral voltou à pauta política. Logo que assumiu a presidência, ainda durante o período interino, o governo acenou de maneira pública para o setor mineral, no sentido de promover mudanças estruturais no modo de atuação do Estado sobre os recursos minerais e as empresas de mineração. A mensagem do presidente do CPRM, publicada no Relatório Anual 2016, demonstra de maneira caricata a nova proposta: "Em 2016, com o novo governo, a mineração sofreu uma mudança de rumo, saindo de um papel intervencionista, para fomentador" (CPRM, 2017). Por traz deste discurso de mudança reside uma crítica dos novos gestores, mas

também de parte do setor mineral a quem eles representam, aos governos do PT e particularmente a Dilma, considerados excessivamente interventores^{vii}.

Com o discurso de propor novos caminhos para a indústria mineral brasileira, o governo Temer indicou como meta a elevação da importância da mineração no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de 4% para 6% de participação (MME, 2016). Para tanto, as estratégias do Estado "fomentador" para atrair novos investidores, em particular 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, 2017a).

As mudanças iniciais foram pontuais, a partir de decisões exclusivas do poder executivo e sem debate público. As medidas se propunham, primordialmente, a expandir a área disponível para mineração no país, estando em consonância com os interesses das empresas mineradoras. Além dessas iniciativas, em julho de 2017, o governo tentou uma ação mais coordenada ao lançar o Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira (PRIMB). O PRIMB era composto por três Medidas Provisórias (MPs): a MP 789/2017 (sancionada na forma da lei 13.540/2017) alterava a cobrança dos *royalties* da extração mineral, a MP 790/2017 (não aprovada) fazia modificações procedimentais no Decreto Lei 227/1967, e a MP 791/2017 (sancionada na forma da lei 13.575/2017) criava a Agência Nacional da Mineração (ANM). Tais MPs não apenas "fatiavam" a proposta do Código Mineral que havia sido apresentada e debatida nos anos anteriores, mas tendo sido criadas no âmbito de um executivo capturado, adaptavam as normas às diretrizes políticas do novo presidente e as aproximavam dos interesses das mineradoras.

Sendo assim, houve na transição Dilma-Temer uma clara redução da abertura democrática para o debate sobre as alterações do Código. Se por um lado o governo Dilma, com todas as suas limitações^{viii}, apresentou um Projeto de Lei para ser debatido no legislativo; o governo Temer optou por fazer as mudanças por meio de Medidas Provisórias, reduzindo consideravelmente as oportunidades de debate e a capacidade de pressão da sociedade.

Existiu ainda uma coincidência entre a mudança das táticas das mineradoras na influência política e o *locus* da formulação das mudanças do Código Mineral. Durante o governo Dilma, a principal estratégia das empresas, conforme mencionado anteriormente, havia sido o financiamento de campanha. Nesse período a formulação do Código Mineral se concentrou na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Com a mudança no governo, as mineradoras aumentaram consideravelmente sua presença dentro do executivo por meio da indicação de funcionários das empresas. Diante de tal cenário, a formulação do Código foi transferida para o executivo, tornando o legislativo apenas coadjuvante.

O impacto de tais alterações foi a formulação de um Código que se mostrava mais próximo às expectativas das mineradoras do que aquele que vinha sendo

formulado no legislativo até 2015. Nas próximas seções, as propostas e mudanças na política mineral ocorridas durante o governo Temer são descritas e avaliadas.

A abertura de novas fronteiras para a expansão do setor mineral

Contextualização

Entre as medidas anunciadas para abertura de novas áreas para o setor privado estavam: a licitação de áreas pertencentes ao CPRM (com relatórios finais de alvarás de pesquisa aprovados), dentro do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)^{ix}; a oferta de áreas em disponibilidade do DNPM em forma de leilão eletrônico; e a extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (RENCA). Além disso, foram incluídas no debate a redução das restrições para a exploração mineral em área de fronteira e outras medidas legislativas para dinamizar a expansão da mineração no território brasileiro.

As referidas medidas foram anunciadas aos investidores internacionais da mineração pelo Ministro Fernando Coelho Filho e o Secretário de Geologia Vicente Lôbo, em março de 2017, durante o *Prospectors & Developers Association of Canada* (PDAC), uma feira de negócios voltada para empresas mineradoras. A participação oficial do alto escalão do governo brasileiro indicava o interesse em atrair novos investidores para o Brasil^x. No caso do evento destacado, o Canadá corresponde a um dos principais centros de captação de recursos para pesquisa mineral, por meio de seu mercado financeiro e das *junior companies* listadas em suas bolsas de ações. Isso sugere a intenção do Governo Temer de atrair *junior companies*, empresas altamente especulativas, para desenvolver pesquisas minerais ou mesmo projetos nas novas áreas ofertadas.

Em um movimento similar para alavancar novos investimentos, desta vez junto às empresas de pesquisa nacionais, o Secretário de Geologia e diversos diretores do setor de mineração do MME participaram do Seminário sobre *Desafios e Propostas para a Atração de Investimentos no Setor de Exploração Mineral Brasileiro*, organizado pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral (ABPM).

A aproximação com o setor de pesquisa nacional e internacional seria coerente com o projeto de redução da participação do Estado na mineração, via CPRM, na atividade de pesquisa mineral. Ao mesmo tempo, sem produzir ameaça sobre as principais controladoras do setor mineral, considerando que essas empresas menores raramente têm condições de realizar extração, muitas vezes vendendo as reservas encontradas para grandes mineradoras.

O caso da RENCA

Como forma de aceno para atrair novos investidores e buscar atender a promessa de liberar novas áreas para o mercado privado da mineração, o primeiro movimento do governo Temer foi extinguir a RENCA através do Decreto nº 9.142/2017, publicado no dia 22 de agosto de 2017. O prenúncio desta ação já havia sido anunciado em evento para investidores internacionais e constava na

Portaria do MME Nº 128 de 30 de março de 2017, assinada pelo ministro. Esta portaria estabelecia que o DNPM deveria avaliar os requerimentos minerários anteriores à data de criação da reserva; os demais requerimentos seriam automaticamente indeferidos. O objetivo seria disponibilizar para iniciativa privada, para fins de pesquisa, as áreas em módulos, separados ou em grupo, por licitação ou leilão.

A RENCA havia sido criada pelo Decreto nº 89.404 de 1984, durante o governo militar, com o objetivo de salvaguardar ao Estado brasileiro uma área considerada de grande potencial mineral na região Jari-Paru, fronteira entre os estados do Pará e Amapá. O temor naquele período era de ordem geopolítica e em defesa da soberania nacional. Neste sentido, a reserva foi criada almejando impedir que os recursos minerais, em sua maioria considerada como estratégicos, ficassem sob o controle de mineradoras estrangeiras, como a British Petroleum (BP) que havia requerido títulos nesta área em 1983. A estratégia dos militares, num primeiro momento, foi indeferir os pedidos da BP para que DOCEGEO (empresa de pesquisa da então estatal CVRD) pudesse solicitar a mesma área. Entretanto, os britânicos ameaçaram mover uma ação contra o governo brasileiro por discriminação de capital estrangeiro, caso a CVRD recebesse o título minerário. A solução para evitar problemas diplomáticos foi criar uma reserva mineral, tornando exclusivo o direito de pesquisa ao CPRM, com exceção da concessão de outorga apenas para empresa que tivesse negociado os resultados da pesquisa mineral com o CPRM (BRASIL MINERAL, 2017a).

Ao longo das últimas décadas, por conta de escolhas políticas e de gestão, pouco se avançou nas pesquisas minerais na RENCA, sendo a maior parte dos estudos realizada antes dos anos 2000. Por isso e por impedir a entrada de empresas de pesquisa privada, impossibilitando maiores descobertas e até mesmo a extração mineral, a reserva é considerada uma aberração por geólogos e mineradoras. Ainda assim, o CPRM identificou a existência de depósitos de ouro (aluvional e em rocha matriz), cromo, ferro, cassiterita, tantalita e columbita e, ainda, baixa presença de diamante, cobre e manganês (CPRM, 2001). Em consequência das restrições impostas, a reserva mineral acabou afastando o ímpeto das mineradoras na área, ao bloqueá-la ao investimento privado, resultando, inclusive, em uma maior preservação ambiental.

A área da RENCA, pelo elevado grau de preservação da natureza e pela presença de povos tradicionais, acabou demandando, nas últimas décadas, uma política pública de conservação que acabou por formar um amplo mosaico de áreas de proteção ambiental, sobrepondo quase plenamente os seus 46,45 mil km². Atualmente, este mosaico, não totalmente sobreposto à reserva mineral, é formado por sete Unidades de Conservação (UCs), três de Proteção Integral (15,05% da área total da RENCA) e quatro de Uso Sustentável (64,59%); além de duas Terras Indígenas (TI) (10,45%)^{xi} (ISA, 2018) e quatro Projetos de Assentamento Rural (5,28%)^{xii} (SILVA *et al.*, 2012) (Tabela 1 e Mapa 1). Destes territórios, na legislação vigente, apenas os assentamentos rurais e uma única UC de Desenvolvimento Sustentável - Floresta Estadual do Paru - permitiriam a exploração mineral após a revogação da RENCA.

Tabela 1: Territórios sobrepostos pela RENCA.

Tipo de Território	Nome	Data de Criação	Área (km²)	Possibilidade de Atividade de Mineração Legal
UC Proteção Integral Federal	Estação Ecológica do Jari	12/04/1982; modificado em 13/03/1984	2.271	Não permite
	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	22/08/2002	38.464,64	Não permite
UC Proteção Integral Estadual	Reserva Biológica de Maicuru	07/12/2006	11.517,60	Não permite
UC Uso Sustentável Federal	Reserva Extrativista Rio Cajar	13/03/1990	5.018	Não permite
UC Uso Sustentável Estadual	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	11/12/1997	8.061	Não permite
	Floresta Estadual do Amapá	12/07/2006	23.694	Não permite
	Floresta Estadual do Paru	07/12/2006	36.129,14	Permite atividade mineral segundo o plano de manejo
Terra Indígena	Waiãpi	23/05/1996	5.430	Não está regulamentado
	Rio Paru D'este	04/11/1997	11.957,85	Não está regulamentado
Projeto de Assentamento Rural	PA Agroextrativista Maracá	28/04/1997	5.692,08	Permite atividade mineral
	PA Munguba	01/10/1996	375	Permite atividade mineral
	PA Pedra Branca	01/03/2000	2.511,88	Permite atividade mineral
	PA Perimetral	01/04/1987	340	Permite atividade mineral

Fonte: adaptado de WWF BRASIL (2017).

De acordo com o relatório técnico da WWF Brasil (2017):

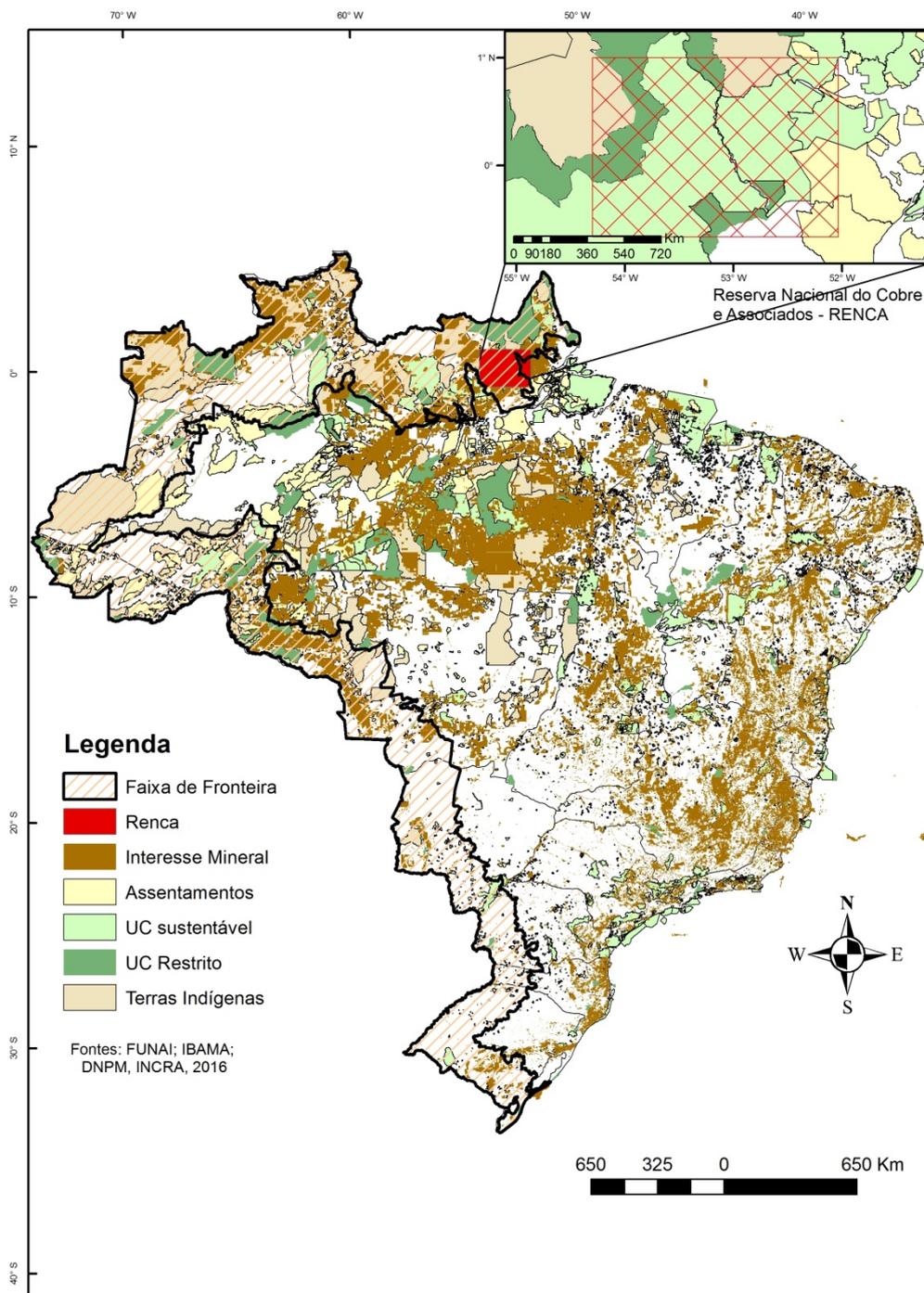
segundo a atual legislação e os respectivos planos de manejo das UCs, a lavra dos recursos minerais, porventura, existentes na região é permitida em uma porção [aproximada de] 30% da RENCA. A área permitida não coincide com importantes indícios de mineralizações. (...) De um total de 47 mil km², cerca de 32 mil km² (69%), encontram-se bloqueados para qualquer atividade mineral de acordo com a legislação e diretrizes definidas pelos planos de manejo das UCs atualmente em vigor.

Das áreas da RENCA onde a mineração seria permitida, 21% se referem a uma área de 10 mil km² dentro da Floresta Estadual do Paru, situada na região centro-sul da reserva mineral (WWF BRASIL, 2017)^{xiii}. Outros 5,3% são ocupados por assentamentos rurais e comunidades tradicionais, restando apenas 4,6% de área não sobreposta a nenhum tipo de território (BRASIL MINERAL, 2017b). Além disso, quase a totalidade da área da reserva mineral encontra-se em faixa de fronteira, sendo impedida a atuação de empresas cujo capital seja majoritariamente estrangeiro.

A extinção da reserva mineral na Amazônia - com alto grau de preservação da área, a presença de grandes áreas de conservação ambiental e de povos indígenas - causou forte resistência da sociedade civil organizada, de ambientalistas, políticos e figuras famosas nacional e internacionalmente. A crítica era que o fim da reserva abria a porta para mineradoras e seus impactos socioambientais e, somados a eles, outros processos depredadores do meio ambiente e dos povos que habitam este território. Por outro lado, o governo alegou que a extinção não ameaçaria as UCs e TIs onde a mineração é legalmente proibida e defendeu que a mineração industrial impediria o garimpo ilegal (OLIVEIRA, R. S., 2013; WANDERLEY, 2015), promovendo maior ordenamento do território para preservação da natureza.

Frente à forte pressão da opinião pública, o governo Temer tentou promover ampla defesa ao seu decreto na mídia. Houve uma reedição do texto do decreto, em 28 de agosto de 2017, incorporando: a justificativa da mineração ilegal; a ressalva sobre a proibição de mineração em UCs e TIs, quando estabelecido por lei ou no plano de manejo; o atendimento do interesse público na exploração mineral; e a criação do Comitê de Acompanhamento das Áreas Ambientais da Extinta Renca. Em 01 de setembro de 2017, o ministro do MME e a Presidência da República suspenderam o decreto por 120 dias, para no período promover um amplo debate com a sociedade. No entanto, pouco mais de um mês depois do primeiro decreto, em 25 de setembro de 2017, cedendo às pressões, o Governo foi obrigado a desistir da extinção da RENCA, deixando indicado que executaria novos estudos e consulta pública sobre o tema (CRUZ, V., 2017).

Mapa 1: Sobreposição de Interesse Mineral com UCs, TIs e Assentamentos Rurais no Brasil (Destaque para Faixa de Fronteira e RENCA)



A extinção da RENCA favoreceria, primeiramente, os requerentes dos 154 títulos minerários (14,4 mil km²) que não tiveram seus pedidos revogados no ato de criação da reserva, em 1984, dentre as quais a Vale S/A. Mas, sobretudo, o fim da reserva mineral intensificaria a pressão por mudanças na legislação sobre

mineração em UCs, TIs e faixa de fronteira, para que assim, definitivamente o capital minerador pudesse abrir uma nova fronteira mineral, ameaçando povos indígenas, comunidades tradicionais e uma das áreas mais preservadas da Amazônia brasileira.

Proposta de leilão das áreas do CPRM

Outra ação anunciada pelo Governo Temer para estimular o setor da mineração no país foi a abertura de novas áreas para o setor privado, como as que se encontravam sob posse do CPRM, vinculado ao MME. Na etapa inicial, foram selecionados para oferta ao mercado apenas os depósitos minerais de “risco zero”, nos quais não haveria dúvidas sobre a viabilidade econômica (RITTNER, 2013).

A concessão seria por meio de leilão eletrônico. Um procedimento inédito no setor mineral, que abriria caminho para um novo modelo de privatização de ativos públicos de mineração. No momento do anúncio da iniciativa, os critérios do leilão ainda não haviam sido definidos. Todavia, existia a proposta de que os lances ofertados corresponderiam ao valor do investimento prometido para execução da extração mineral, num período de dois anos. Desta forma, acreditava-se que o método aceleraria a atividade mineral no país (FARIELLO, 2017).

O CPRM é uma empresa de pesquisa mineral, criada, em 1969, como empresa de economia mista. Ela foi fundada pelos militares com a função estratégica de descobrir potencialidades minerais do território nacional, permitindo, também, que seu conhecimento servisse aos interesses do capital privado. Com o avanço das políticas neoliberais na década de 1990, a Companhia passou para o *status* em empresa pública (1994), porém perdeu força político-estratégica, se limitando a promoção de pesquisa de base; conhecimento essencial para o reconhecimento do subsolo brasileiro e subsídio basal às empresas de pesquisa mineral. No entanto, por se tratarem de pesquisas essenciais, porém caras e sem um retorno financeiro direto, representariam um custo extra às mineradoras, sendo assim, executadas pelo Estado e financiadas com recursos públicos.

Ao longo da década de 2000, a empresa estatal passou por uma revalorização de seu papel público, em especial, de promover levantamentos geológicos e dos recursos minerais. Para tanto, houve acréscimo de orçamento de R\$153,3 milhões para R\$588 milhões entre 2004-2013, um crescimento de 170% - considerando a inflação no período (CPRM, 2005; 2014). Nos anos seguintes, com a implementação de políticas de austeridade e sob reflexo do pós-*boom* das *commodities* minerais, com início ainda no governo Dilma, o orçamento foi reduzindo de maneira substancial, chegando a R\$ 485,3 milhões, em 2016, perda aproximada de 41% - levando em consideração a inflação no período. O setor mais atingido foi o de levantamentos geológico, que alcançou valores absolutos de investimento inferiores aos aplicados em 2006 (CPRM, 2017).

No governo Temer, o esvaziamento do CPRM assume caráter político. As empresas de pesquisa mineral acusavam os governos do PT de quererem

concentrar o poder de pesquisa na mão da estatal, que assumiria papel fundamental de avaliação técnica e econômica dos blocos no modelo de licitação proposto na primeira versão do novo Código Mineral, auxiliando assim a política mineral (BITTENCOURT, 2014). Neste movimento de esvaziamento do público e fortalecimento do privado promovido pelo governo Temer, o CPRM passou, prioritariamente, a auxiliar na privatização de ativos minerais e na promoção de transferência de informação pública ao setor mineral. Utilizando-se do argumento de diminuir os riscos das mineradoras, a empresa estatal prometeu repassar gratuitamente os levantamentos aerogeofísicos já realizados em 90% do território nacional, que custou aos cofres públicos cerca de R\$ 1 bilhão nos últimos anos (FARIELLO, 2017).

Até o início de 2018, o CPRM concentrava aproximadamente 768 mil hectares (ha) de concessões minerais, 0,4% da área total das concessões minerais requeridas no Brasil. Das 358 áreas de concessão mineral da estatal, a grande maioria consistia em autorização de pesquisa e alguns poucos requerimentos de pesquisa. Algumas destas áreas, inclusive, já possuem relatório de pesquisa aprovados. Tais ativos foram adquiridos entre 1970 e 1991, com maior frequência durante os Governos Militares.

Os direitos minerários da estatal conformam 30 blocos, com 14 bens minerais identificados. Do total de blocos, algumas áreas se destacam por possuírem pesquisas mais avançadas: de carvão no Rio Grande do Sul e no litoral de Santa Catarina; de caulim no Rio Capim e de gipsita do Rio Cupari, nas porções leste e oeste paraense, respectivamente; de chumbo de Nova Redenção e de diamante de Santo Inácio, região central da Bahia; de cobre de Bom Jardim, de níquel do Morro do Engenho e de Santa Fé, no oeste de Goiás; de fosfato de Miriri, área de fronteira entre Pernambuco e Paraíba; de ouro de Natividade e zinco, chumbo e cobre de Palmeirópolis, no sul do Tocantins; de turfa de Águas Claras e de Itapuã, no nordeste do Rio Grande do Sul; de turfa nos litorais de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte; e de Turfa de São José dos Campos, em São Paulo (CPRM, 2016). Além disso, outras duas áreas com potencial mineral em terras-raras e nióbio, em Roraima e no Amazonas, se encontram em terras indígenas e/ou com restrições ambientais, esperando, portanto, alteração da legislação para que possam ser negociadas ou prospectadas (CPRM, 2017).

Dentre os referidos projetos destacados acima, quatro foram considerados prioritários pelo governo Temer para transferência imediata ao setor privado no bojo do PPI na modalidade concessão: Fosfato de Miriri (PB/PE), com sete processos minerários (7,5 mil ha); Cobre, Chumbo e Zinco de Palmeirópolis (TO), com seis processos minerários (5,5 mil ha); Carvão de Candiota (RS), com cinco áreas principais e 56 alvarás de pesquisa (96,8 mil ha); e Cobre de Bom Jardim de Goiás (GO) (1,0 mil ha) (BRASIL, 2018). Em 2016, o CPRM realizou estudos de reavaliação do patrimônio mineral nestas áreas, que servirão de parâmetro para as avaliações econômicas, que definiriam o valor inicial dos futuros leilões.

Os outros onze projetos destacados anteriormente, mas também as concessões minerais restantes do CPRM, com variados graus de pesquisa geológica e comprovação do potencial mineral, poderão ser negociados em leilões futuro

(FARIELLO, 2016). Deve-se destacar que ambos os governos anteriores chegaram a anunciar licitações e leilões de transação para o repasse das concessões minerais da empresa estatal de pesquisa. Em 2006, o presidente do CPRM Agamenon Dantas chegou a anunciar, sem maiores desdobramentos, um edital de licitação, para o ano seguinte, com 331 áreas de concessão (NAKAMURA, 2006). No mesmo ano, a Petrobrás colocou à venda seus títulos minerários de potássio na Amazônia, pertencentes à extinta Petromisa. Porém, apesar de ter recebido ofertas da mineradora Potássio do Brasil, o leilão foi cancelado pelo MME, em 2008, alegando que os ativos estavam subavaliados (EXAME, 2011). Posteriormente em 2013, no Governo Dilma, o então presidente do CPRM Manoel Barretto anunciou novamente a realização de leilão para as áreas prioritárias da estatal, inclusive anunciando mais blocos que os disponibilizados no PPI (ALBUQUERQUE, 2013). O procedimento não foi levado adiante, por conta da demora no trâmite do novo Código Mineral no Congresso Nacional, que regulamentaria o novo modelo de transferência de ativos minerais.

Chama atenção que, apesar da variedade de minérios presentes nas pesquisas e nas áreas do CPRM, a grande maioria corresponde a substâncias consideradas secundárias na produção mineral brasileira, ou seja, não são concorrentes aos grandes oligopólios das mineradoras sênior. Deste modo, o perfil das áreas em perspectiva de serem leiloadas, neste primeiro momento, tenderia a atrair mais as *junior companies* ou pequenas e médias empresas nacionais - ambas com limitação de aporte de capital ou em busca de reservas futuramente vendáveis -, do que grandes corporações de mineração.

Oferta das áreas em disponibilidade do DNPM

A terceira proposta governamental para estimular o setor mineral e acelerar o avanço sobre a apropriação e a disputa pelo subsolo brasileiro consiste na alteração dos procedimentos de oferta de títulos minerais em situação de disponibilidade no DNPM, que passariam a ocorrer mediante leilão. As áreas em disponibilidade são áreas que já tiveram em posse de algum concessionário, mas que por razões de desistência, expiração do direito minerário, indeferimento do pedido de pesquisa, não aprovação do relatório de pesquisa ou não cumprimento de alguma obrigação, retornam para a União.

A ideia do leilão já havia aparecido anteriormente nos governos Lula e Dilma (LORENZI, 2010; 2013). Inclusive, possui raiz ainda mais antiga, tendo sido apresentada no Estatuto da Mineração produzido pelo MME no Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, tendo como modelo o processo realizado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), como uma medida para acelerar e diminuir os custos do atual trâmite de concessão mineral (VALE, 1999).

No modelo vigente, regulamentado pela Portaria N° 419, de 1999, o direito minerário era transferido em processo de licitação, sem pagamento pela concessão. Neste, os interessados, sem qualquer informação oficial sobre as condições geológicas da área requerida, apresentavam para cada concessão um plano de pesquisa detalhado ou o projeto de aproveitamento econômico para

lavra, ficando a decisão a cargo do DNPM. Em caso de embate, o vencedor era quem comprovava experiência em trabalho de lavra. Mantendo-se o embate, seria aplicado sorteio. O procedimento, por conta do elevado volume de processos e da burocracia exigida, acabava por ser demorado, somando-se ainda a possibilidade de recursos administrativos e judicializações, que postergava mais a liberação das áreas (BICCA, 2017a).

O novo procedimento proposto para concessão dos títulos em disponibilidade se dará por meio de leilões virtuais, com valor mínimo pré-estabelecido. As áreas serão ofertadas não mais de maneira unitárias, mas em blocos, visando desburocratizar o processo e atrair maior interesse para estes ativos. Os interessados terão prazo de 120 dias para avaliar a área, que passará a incorporar informações das pesquisas antigas apresentadas ao DNPM e de estudos do CPRM, agregando valor ao lance inicial das concessões e diminuindo o risco das mineradoras. Para tanto, foi assinado, em 2016, um acordo de cooperação entre DNPM-CPRM-MME, prevendo a realização de análises técnicas pelo CPRM das áreas em disponibilidade (BICCA, 2017a; CPRM, 2017).

Após a análise das condições geológicas, econômicas e de outras características das áreas disponíveis, a ANM realizará um primeiro leilão ofertando mil áreas (MME, 2017b). Neste primeiro momento, optou-se por áreas sem restrições ambientais (fora de Terras Indígenas, Quilombolas e Unidades de Conservação), mas em ambientes sensíveis como a Amazônia, uma vez que a maior concentração da oferta ocorre no sudeste do Pará, norte de Mato Grosso e sudeste do Amapá (WARTH, 2017).

Segundo a base de dados de concessões minerais do DNPM, existia, no início de 2018, mais de 9,8 mil títulos de concessão em disponibilidade, cobrindo 9,4 milhões de ha, o que representa 5% da superfície total de concessões existentes no país. As áreas em disponibilidade estão presentes em quase todas as unidades da federação, principalmente, em Minas Gerais, Bahia e Pará, podendo conter insumos para a construção civil, granito, argila e areia ou ainda substâncias como ferro, cobre, níquel, zinco, potássio, manganês, água mineral, diamante, calcário, bauxita, lítio e fosfato. Para fins de comparação do volume de área existentes, entre 2008 e 2016, o DNPM colocou em disponibilidade 65,2 mil áreas.

Por ser restrita aos títulos em disponibilidade, que já obedeciam ao procedimento de licitação, a proposta de leilão não altera o regime de prioridade, ainda vigente, que se mantém válido para áreas nunca requeridas. Mesmo assim, o novo modelo segue sendo controverso, pois por razão da desigualdade de poder econômico favoreceria mais as grandes mineradoras, com maior disponibilidade de capital, que pequenas e médias empresas, intensificando o monopólio do subsolo e o oligopólio no setor. Além disso, utiliza critérios exclusivamente econômicos para seleção do vencedor, melhor lance, desconsiderando o histórico de violação dos direitos humanos, ambientais e tributários por parte das mineradoras interessadas (GADELHA, 2017).

Liberação da mineração em faixa de fronteira para mineradoras estrangeiras

A faixa de fronteira internacional corresponde a uma faixa paralela à linha divisória terrestre entre os países vizinhos com largura de 150 km, que engloba 27% do território nacional. A criação de um território especial, com regulação própria, dentro do território nacional justificava-se em argumentos relacionados à segurança nacional (MIN, 2005). Por esta razão, a Lei nº 6.634/1979 estabeleceu que a atividade de mineração na faixa de fronteira necessitaria de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN). Ainda, o Decreto nº 85.064/1980 complementou que, nesta porção do território nacional, as mineradoras teriam que conter: ao menos 51% do capital pertencente a brasileiros; no mínimo dois terços do quadro de empregados com brasileiros; e maioria de nacionais na administração ou gerência, assegurando a esses poderes predominantes (GOUVEIA NETO, 2017)^{xiv}.

A proposta de revisão da legislação de mineração em faixa de fronteira tem mais de 20 anos (MENDO, 2017b), com reverberação em todos os governos do PT, em especial quando foi apresentado o Projeto de Lei nº 398/2014. A mudança visava flexibilizar a concessão de pesquisa e lavra, que não precisaria mais passar pela aprovação do CDN e, sobretudo, permitiria que mineradoras com predomínio de capital externo e mão de obra estrangeira atuassem nesta porção do território (SOUZA, 2017). Pretendia-se, com isso, facilitar o trâmite de liberação das explorações e extrações mineral (em particular de ouro, cobre, níquel, ferro, carvão, manganês e estanho) nestas áreas e abrir novas oportunidades aos investidores e corporações internacionais.

Se esta medida for, eventualmente, aprovada, as porções do território nacional que se tornarão mais vulneráveis à expansão da mineração serão o Mato Grosso, na porção noroeste, o leste do Amapá, Rondônia e Roraima, em toda a sua extensão. Estas áreas proporcionam maior atratividade aos investidores visto que já existe intensa demanda por títulos de mineração nessas regiões e que estas porções da faixa de fronteira já possuem alguma densidade de ocupação e de infraestrutura disponível (Mapa 1). O extremo norte dos estados do Amazonas e do Pará também apresenta interesses minerários requeridos, porém consistem em áreas remotas, sem nenhuma infraestrutura, dificultando financeiramente novos empreendimentos, em particular em contextos de preços baixos. Outras áreas que chamam a atenção pela presença de interesses minerais são o centro-oeste do Mato Grosso do Sul e o extremo sul do Rio Grande do Sul.

O fatiamento do Código Mineral

Alterações procedimentais (MP 790/2017)

Das três medidas provisórias apresentadas pelo governo Temer, dentro do PRIMB, a MP 790/2017, que fazia algumas mudanças pontuais em questões processuais do Código Mineral de 1967, foi a única que não foi aprovada no Legislativo. Entrar nos pormenores do que ela tentou modificar exigiria um detalhamento minucioso

da legislação mineral e se encontra além dos objetivos desse trabalho. Assim, nesta seção serão feitos breves comentários sobre mudanças que foram abandonadas na proposta elaborada durante o período 2013-2015.

A motivação inicial, em 2009, para se começar um debate sobre a mudança do Código Mineral esteve profundamente associada ao período de *boom* das *commodities*, que marcou a economia global no período 2003–2011. Apesar de um discurso explícito neodesenvolvimentista, muitas das decisões tomadas pelo governo federal ao longo dos anos 2000 tinham um caráter neoextrativistas (MILANEZ; SANTOS, 2015). Seguindo essa linha de política, as mudanças propostas podem ser associadas a três objetivos principais: estimular a atividade de extração mineral, ampliar a captura da renda mineral pelo Estado e aumentar o protagonismo do Estado no controle dos recursos minerais (MILANEZ; SANTOS, 2013).

Uma mudança incluída no PL 5.807/2013 que tentava dar conta desses três objetivos tratava da criação de um sistema de licitações para a concessão de direitos de lavra. De acordo com o Código Mineral então vigente, o sistema de concessão de lavra se dava exclusivamente pelo direito de prioridade em áreas nunca antes requeridas. Seguindo esse sistema, o direito de pesquisar e, posteriormente, explorar uma área, era concedido automaticamente à empresa que solicitasse primeiro. Esse sistema não dava ao Estado poder discricionário sobre quais áreas seriam estratégicas, por exemplo, para serem exploradas futuramente, ou mesmo para negar um pedido de exploração. Por outro lado, ele ainda permitia que empresas de exploração mineral adquirissem títulos de pesquisa e depois aguardassem eventuais valorizações para que fossem negociados em um mercado paralelo de transferência de títulos de direitos minerários.

No PL 5.807/2013, foi definido que direitos minerários em algumas áreas específicas deixariam de ser concedidos por meio do direito de prioridade e seu acesso passaria a ser concedido por licitação. Apresentando semelhanças com o modelo de concessão de exploração de petróleo, o PL falava em blocos de concessão e definia, entre os critérios para escolha das empresas, o pagamento de bônus ao governo e a participação do Estado no resultado da lavra (BRASIL, 2013a). Por meio desse instrumento, o Estado passava a ter o poder de definir as áreas prioritárias a serem mineradas^{xv}. Da mesma forma, ele tentava garantir que somente empresas capazes de explorar os minérios teriam acesso às reservas minerais. Além disso, o sistema de licitação aumentava consideravelmente a transferência da renda mineral das empresas para o poder público. Essa proposta de perfil centrado no Estado foi mantida nos substitutivos ao PL 5.807/2013 (BRASIL, 2013b; 2014; 2015b; a), porém abandonada na MP 790/2017, que manteve inalterado o sistema de direito de prioridade, evitando assim criar restrições do acesso das mineradoras às reservas minerais do país (BRASIL, 2017c).

Outra proposta de alteração deixada de lado pelo governo Temer foi a constituição de um Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM). Apresentado no PL 5.807/2013, e possivelmente inspirado no Conselho Nacional de Política

Energética, o CNPM teria como atribuições, entre outras, definir diretrizes para o planejamento da atividade de mineração, estabelecer diretrizes para promover a agregação de valor e definir as áreas que seriam concedidas por meio de licitação. O PL não definia a composição do CNPM, atribuindo tal responsabilidade ao poder executivo (BRASIL, 2013a). Uma proposta de desenho do CNPM apareceu no primeiro substitutivo, definindo representantes de 15 segmentos, dos quais nove eram vinculados ao Estado (nas três esferas de governo). Teriam ainda participação, representantes das empresas, de trabalhadores e de organizações não governamentais. Apesar da configuração centralizada no poder público e não necessariamente democrática, o CNPM poderia ser transformado em mais uma esfera de debate e disputa sobre o modelo mineral brasileiro. Todavia, a criação do Conselho não foi incluída na MP 790/2017. O CNPM chegou a ser ressuscitado pelo Legislativo no parecer da Comissão Mista que avaliou a MP. Entretanto, como ela não foi aprovada, o CNPM não foi criado.

A Agência Nacional de Mineração (Lei 13.575/2017)

Sobre agências reguladoras

A proposta da criação de agências reguladoras está fortemente vinculada ao modelo institucional dos Estados Unidos. As primeiras agências naquele país foram criadas ainda em 1880, embora a sua grande expansão tenha ocorrido ao longo do século XX, quando se tornou um importante elemento do sistema de governança (LEVI-FAUR, 2005).

Em escala global, a grande expansão das agências reguladoras teve lugar a partir dos anos 1980, na construção do que Levi-Faur e Jordana (2006) definem como Estado Regulador. Esses autores, assim como Parker e Nielsen (2009), caracterizam esse modelo de governança pelo processo de privatização das empresas públicas e pela criação das agências reguladoras, responsáveis por exercer o controle das empresas recém privatizadas. Em um estudo comparativo entre diferentes países no período entre 1980 e 2002, Levi-Faur (2005) identifica uma “forte correlação entre a decisão de privatizar e a decisão de criar agências reguladoras [nos setores de] telecomunicação e eletricidade”.

A partir dessas etapas iniciais, as agências reguladoras passaram a ser associadas ao discurso da “boa governança”, também muito comum dentro das reformas neoliberais. Isso gerou tamanho processo de difusão que o mesmo modelo institucional passou a ser usado em áreas diversas, independentemente da existência prévia de empresas públicas, incluindo produtos farmacêuticos e direitos humanos (LEVI-FAUR, 2005). Assim, a rápida difusão do modelo baseado em agências reguladoras passou a se caracterizar como um “efeito manada em direção a uma nova convenção” (LEVI-FAUR, 2001).

Na América Latina, o processo de difusão de agências reguladoras ocorreu em um período posterior, tornando-se mais comum ao longo dos anos 1990. Devido a esse atraso, as agências foram criadas simultaneamente em diferentes setores, sendo os mais comuns: serviços financeiros, bancos centrais, telecomunicações, eletricidade, gás natural e abastecimento de água (LEVI-FAUR; JORDANA, 2006).

Jordana (2011) destaca, porém, que as agências reguladoras na região apresentam algumas particularidades, tais como: grande autonomia, elevada identidade profissional e gestores fortes atuando simultaneamente a conselhos fracos.

No contexto latino americano, o Brasil possui um dos sistemas de agências reguladoras mais jovens (LEVI-FAUR; JORDANA, 2006). A criação das agências foi iniciada no contexto de liberalização econômica, iniciada com setores que estavam no centro do programa de privatização do governo federal: eletricidade, telecomunicações e petróleo (BOTELHO, 2002). Devido à urgência em multiplicar este modelo, o desenho institucional proposto para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi reproduzido para as demais agências, sem levar em consideração diferenças e particularidades de cada setor (MUELLER; PEREIRA, 2002).

Em termos gerais, uma das principais preocupações relativas à proposição das agências reguladoras é garantir sua independência em relação às instituições governamentais. Levi-Faur (2005) considera, entretanto, que o processo focado nas agências transforma a democracia representativa, baseada na delegação de autoridade pelas eleições, em uma democracia representativa indireta, onde representantes eleitos apenas supervisionam especialistas que formulam políticas de forma autônoma e isolada, a partir de seus bastiões reguladores. No caso brasileiro, Binenbojm (2005) comenta que garantir o isolamento das agências em relação aos políticos eleitos foi uma das principais preocupações da formulação do modelo de agências durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Porém, se a criação de agências pode, em teoria, reduzir a influência direta de políticos, o mesmo não pode se dizer sobre a certeza de independência em relação às empresas reguladas. O risco de captura regulatória pelos agentes regulados é frequentemente mencionado na literatura. Nunes *et al.* (2007) mencionam que, como muitas das normas criadas pelas agências geram custos aos agentes regulados, estes atuam de forma muito próxima às agências. Tal proximidade acabaria por gerar frequente interação e, eventualmente, resultar em captura. Seguindo a mesma linha de argumentação, Carrigan e Coglianese (2011) comentam que os setores regulados possuem maior capacidade de organização que o público em geral, portanto estariam em melhor posição de criar oportunidades de influenciar as agências reguladoras.

No caso específico do Brasil, uma avaliação do papel das agências reguladoras realizada pela Casa Civil aponta que aspectos circunstanciais aumentam ainda mais a chance de captura regulatória. Esses aspectos incluem a influência política das empresas, o conhecimento tecnológico superior dentro da iniciativa privada, a seleção de quadros técnicos para as agências de pessoas oriundas de empresas reguladas e a rotatividade dos dirigentes das agências entre funções no poder público e nas companhias reguladas ou associações setoriais (BRASIL, 2003), assemelhando-se à tática da porta giratória.

Esse risco é agravado pelas limitações estruturais que dificultam um efetivo controle social das ações das agências reguladoras no Brasil. Binenbojm (2005) argumenta que o aparente discurso de participação, por meio de consultas e

audiências públicas, deve ser alvo de críticas por sua inefetividade. Por exemplo, o relatório da Casa Civil mencionado acima identificou que não é incomum que as agências reguladoras ignorem os questionamentos apresentados durante as etapas de consulta pública, e, quando respondem às perguntas, as respostas carecem da devida fundamentação (BRASIL, 2003)^{xvi}.

Dessa forma, a criação de agências reguladoras apresenta uma série de desafios. Se por um lado há grande preocupação em mantê-las isoladas da autoridade de órgãos de governo, a mesma preocupação não parece existir com relação à influência das empresas reguladas. Considerando que as empresas mineradoras já lançam mão de uma série de táticas para influenciar políticos, pode-se inferir que um novo conjunto de ações será colocado em prática para influenciar a ANM.

A construção da ANM

A proposta da criação ANM foi, talvez, o ponto menos controverso, dentro do setor mineral, sobre as mudanças do Código Mineral. A proposta de uma agência reguladora para o setor mineral, remonta à proposta de Estatuto da Mineração, elaborada em 1998, mas não aprovada (VALE, 1999). Dentro do debate mais recente, ela já aparecia no Plano Nacional de Mineração Brasil 2030, onde representantes das empresas e do setor mineral dentro do governo defendiam a substituição do DNPM, por uma agência (MME, 2011).

Não é claro o motivo da proposição da agência no período do governo PT. Uma possível explicação seria o caráter tecnocrático associado às agências. Para as empresas, que participaram das oficinas de elaboração do Plano Nacional de Mineração, possivelmente uma motivação seria tentar reduzir a ingerência política sobre o DNPM. Nesse caso específico, havia se criado uma cultura da indicação de cargos para o órgão como fonte de poder político. Por exemplo, em 2013, não apenas o Diretor Geral e o Diretor de Títulos do DNPM haviam sido indicações políticas, mas também 15 das 25 superintendências estaduais tinham sido ocupadas por pessoas escolhidas por políticos. Do total de 17 indicações, 13 haviam sido feitas por políticos do, então, PMDB (CASTILHO, 2013).

Dentro desse contexto, um discurso tecnicista, baseado em preceitos de eficiência e imparcialidade, é bastante convincente. O diagnóstico apresentado pelo Plano Nacional defendia a necessidade de “dispositivos mais eficazes, seguros e estáveis e com reestruturação institucional dos agentes públicos que atuam nesse setor” (MME, 2011). Dessa forma, assumia-se que a criação de uma agência seria capaz de criar um novo “sistema regulatório capaz de remover os obstáculos que dificultam o desenvolvimento das atividades produtivas e que garanta o melhor aproveitamento dos recursos minerais do Brasil” (MME, 2011). Ainda de acordo com o MME (2011), a mudança institucional estaria ligada à “criação de ambiente favorável à atração de investimentos para o setor e para a elevação da competitividade das empresas” e à “promoção e valorização da mineração formal”.

O mesmo viés positivo foi apresentado pelo Diretor Geral do DNPM, em apresentação feita em um evento direcionado aos executivos do setor de

exploração mineral. Naquela ocasião, Bicca (2017b) afirmou que a criação da ANM se justificaria, pois ela estaria relacionada à ampliação dos serviços prestados pelo DNPM e ao incremento das ações de regulação.

Apesar dessa visão predominantemente positiva, houve também vozes dissonantes sobre as garantias de sucesso da ANM. Estigarríbia (2016) alertava para o fato de que a simples transformação em agência não iria superar o processo de sucateamento e falta de concursos que já caracterizavam o DNPM. De forma semelhante, em seminário realizado no mês anterior à publicação das Medidas Provisória, Coelho Neto (2017) mencionava que as agências no Brasil sofrem risco de captura pelos agentes de mercado, não possuindo instrumentos suficientes de controle social, contavam com um quadro pessoal inadequado, não apresentavam um grau de transparência suficiente e sofriam ingerência externa.

Apesar da existência de tais críticas, uma visão positiva da criação da ANM esteve sempre presente em todos os debates sobre a mudança do Código Mineral. A partir da construção deste “consenso modernizante” em torno da ANM, sua proposta se manteve ao longo de todo o debate sobre a reforma do Código. A criação da agência esteve presente no PL 5.807/2013, nos quatro substitutivos discutidos pela Comissão Especial, na Medida Provisória 791/2017 e na Lei 13.575/2017. Apesar de certa coerência em termos das questões operacionais em todas as propostas, algumas mudanças significativas puderam ser identificadas, ao longo do tempo, principalmente em relação ao papel do Estado e das condições de operação do mercado.

Nas propostas analisadas, existiu forte coerência sobre as competências da ANM, em grande parte, competências herdadas do DNPM. Assim, em todas as versões de proposta do Código, era definido que as seguintes atividades, entre outras, competiriam à ANM:

- Implementar a política nacional para as atividades minerais;
- Estabelecer normas e padrões;
- Prestar apoio técnico aos órgãos políticos;
- Gerir direitos minerários e estabelecer requisitos;
- Estabelecer os requisitos técnicos, jurídicos, financeiros e econômicos a serem atendidos pelos interessados na obtenção de títulos;
- Fiscalizar a atividade de mineração;
- Normatizar, fiscalizar e arrecadar os encargos financeiros do titular do direito minerário;
- Mediar, conciliar e decidir os conflitos entre os agentes da atividade de mineração.

Para além dessas semelhanças, existem, porém, diferenças importantes entre o projeto da Agência proposto pelo Governo Dilma (PL 5.807/2013) e o Governo Temer (Medida Provisória 791/2017), principalmente referente ao protagonismo

do Estado na regulação das atividades minerais e na relação com grupos impactados pelos projetos minerais.

Uma das questões mais emblemáticas diz respeito à atribuição de estabelecer restrições às empresas, quanto à obtenção e transferência de autorização e concessões com vistas a promover a concorrência entre os agentes. Esta atribuição foi significativamente modificada e limitada a “fomentar a concorrência entre os agentes”. Esse viés, que foi mantido na redação final da Lei 13.575/2017, reduz a responsabilidade de controle da ANM sobre as empresas, enfatizando seu papel como promotor do livre mercado.

Na mesma linha de redução do controle do Estado, na versão original do PL, bem como em três dos substitutivos, existia a atribuição à ANM de “definir o investimento mínimo de acordo com a natureza e a complexidade dos trabalhos de pesquisa, segundo as melhores práticas da atividade da mineração”. Essa atribuição foi reformulada na MP para “estabelecer investimentos mínimos em pesquisa mineral” e retirada na redação final da Lei 13.575/2017. De certa forma, a não exigência de investimentos mínimos em pesquisa favorece que empresas mineradoras retenham direitos de pesquisa sem a obrigação de realizarem pesquisa efetiva. Esta modificação vai ao encontro dos interesses de *junior companies* que, muitas vezes, apenas acumulam títulos minerários, sem a capacidade efetiva de realizar extração mineral. Possivelmente, uma concessão feita pelo governo Temer às empresas de prospecção mineral. Tal medida tende a favorecer a especulação sobre o uso da terra, aumentando a insegurança nos territórios nos quais há concessões minerais.

Outra alteração que parece convergir com os interesses das empresas de pesquisa mineral diz respeito à criação do “sistema brasileiro de certificação de reservas e recursos minerais”. A menção a esse sistema apareceu apenas no quarto substitutivo e foi mantida no corpo da lei. Tal sistema de certificação é normalmente requerido para permitir que empresas de prospecção possam captar recursos no mercado financeiro. Na exposição de motivos que acompanhava a proposta da MP 790/2017, o MME (2017a) argumentava que a proposta da adoção de um sistema que definisse recursos e reservas havia sido fruto do consenso entre mineradores e governo. O documento ainda defendia que assim se possibilitaria a entrada de maiores aportes de investimentos para financiar a atividade. Convergingo nesse sentido, o secretário de Geologia, Mineração e Transformação, em sua fala para executivos de pesquisa mineral, defendia que essa conceituação seria feita “nos moldes do que é definido nos demais países mineradores do mundo, exigência para que o mercado de capitais brasileiro possa ser mobilizado para financiar as atividades de pesquisa e produção” (CRUZ, V. H. L., 2017).

Assim, a criação do sistema de certificação de reservas deve facilitar o acesso das empresas de prospecção ao capital especulativo no mercado financeiro nacional e internacional. Estudos indicam que uma maior dependência de capital obtido no mercado financeiro tende a fazer com que as empresas mineradoras passem a atuar de forma agressiva nas atividades de prospecção, uma vez que precisam

apresentar resultados rapidamente para satisfazer aos investidores (DOUGHERTY, 2017).

Apesar de a criação da ANM ser repetidamente justificada por sua transparência, chama a atenção na lei, o isolamento da Agência com relação às comunidades impactadas e à sociedade em geral. No projeto de lei original, atos normativos que afetassem direitos de agentes econômicos e de trabalhadores do setor de mineração deviam ser submetidos à consulta ou audiência pública. Essa redação foi mantida em todos os substitutivos, o que já demonstrava a desconsideração com as comunidades afetadas que têm seus direitos violados. Na redação apresentada pela MP 791/2017, os trabalhadores foram excluídos e as consultas e audiências públicas foram restritas apenas aos atos que afetassem os agentes econômicos. Apesar de diferentes deputados terem enviado emendas que exigiam audiências para debater atos que pudessem impactar comunidades próximas aos projetos e, mais especificamente, grupos indígenas e quilombolas, tais propostas foram ignoradas pelo relator Leonardo Quintão (MDB/MG), que manteve a redação estabelecida na MP.

Outra importante atribuição da ANM que irá impactar significativamente as comunidades que vivem em territórios de interesse das empresas mineradoras é o seu poder de “declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou constituição de servidão mineral” de uma determinada área ou propriedade. A aplicação do Código de 1967 deixava a cargo dos poderes executivos (federal, estadual ou municipal) a responsabilidade de desapropriação. Apesar de os governos comumente favorecerem a atividade mineral (MILANEZ; SANTOS, 2018), tais tomadores de decisão poderiam ser questionados por eleitores que se posicionassem contra determinada decisão. No PL 5.807/2013 esse poder foi transferido ao MME, o que já diminuía a possibilidade de pressão social. Tal responsabilidade foi repassada para a ANM no primeiro substitutivo e mantido em todas as suas versões posteriores, sendo mantida na redação final da lei. Dado o risco de captura regulatória e com a impossibilidade de comunidades atingidas questionarem decisões da ANM em audiências públicas, essa medida dificultará significativamente o questionamento de decisões em favorecimentos das mineradoras, que venham a inviabilizar outros usos dos territórios, como a produção de alimentos, o abastecimento de água etc.

Mudanças na cobrança de royalties (Lei 13.540/2017)

A CFEM: aspectos gerais

No Brasil, assim como em muitos outros países, os recursos minerais são considerados bens da sociedade, normalmente geridos pelo governo nacional. De acordo com a Constituição Federal, art. 20, “os recursos minerais, inclusive os do subsolo” são bens da União (BRASIL, 1988). Quando o recurso não é diretamente explorado pelo Estado, este pode conceder a um concessionário do direito exclusivo de extração desses recursos em determinada área, vedando o acesso de outros agentes a tais recursos. Por tal direito, o concessionário tem o dever de pagar uma compensação ao Estado, o *royalty*. Esse pagamento é ainda mais

significativo no caso dos recursos não renováveis, uma vez que a sua extração presente reduz a possibilidade de extração futura. Dessa forma, “o pagamento de um *royalty* ao governo seria uma compensação tanto pelo direito de uso exclusivo, como pela redução do patrimônio público” (BRAZ, 2009). Portanto, o fato gerador da cobrança dos *royalties* é específico, e eles não devem ser confundidos com tributos, como taxas e impostos (CARDOSO, 2017), nem mesmo com compensação ambiental.

No Brasil, os *royalties* da mineração são cobrados na forma da CFEM, estabelecida pelas leis 7.990/1989 e 8.001/1990 (BRASIL, 1989; 1990). Em termos gerais, existem três formas principais de se estabelecer a base de cálculo para a cobrança de *royalties* na mineração: considerando a quantidade de minério extraída, a receita gerada pela sua venda ou o lucro da empresa concessionária (LIMA *et al.*, 2011).

A maioria dos países utiliza o cálculo a partir da receita gerada (LIMA *et al.*, 2011). Há variações na fórmula de cálculo dos *royalties*, podendo ser baseada, por exemplo, no valor do minério na boca da mina; no valor das vendas brutas ou no valor do primeiro produto vendido (BRAZ, 2009).

Em seu formato original, definido nos anos 1990, a CFEM se diferenciava das práticas mais comuns, por ter como base de cálculo o faturamento líquido das mineradoras, calculado a partir do faturamento bruto, descontados os custos de seguro e de frete. Esse desconto já diminuía consideravelmente a base de cálculo e, conseqüentemente, o valor pago. Entretanto, valendo-se de interpretações viesadas da legislação, as mineradoras passaram a descontar também gastos referentes ao transporte de material dentro das próprias minas. Por exemplo, em 2011, o DNPM cobrou da Vale uma dívida de cerca de R\$ 4 bilhões referentes ao pagamento inferior da CFEM entre os anos 2001 e 2007. A diferença cobrada era decorrente do desconto indevido de custos de transporte pela empresa (O TEMPO, 2011).

Além de possuir uma base de incidência menor do que aquela adotada em outros países, as alíquotas da CFEM também eram consideravelmente baixas. Por exemplo, as companhias geradoras de energia elétrica pagam 6,75% do valor da energia produzida (BRASIL, 1998) e as petrolíferas entre 5% e 10% do valor do petróleo produzido nos campos (BRASIL, 1997). Enquanto isso, de acordo com a lei 8.001/1990, os *royalties* da mineração variavam entre 0,2% e 3% do faturamento líquido.

Além de problemas relacionados à evasão fiscal e à baixa arrecadação da CFEM, outras questões foram trazidas à tona ao longo do debate sobre os *royalties* da mineração, como o faturamento comercial indevido, conforme será discutido na próxima seção.

A disputa em torno da CFEM

Como foi mencionado na seção 0, o debate sobre a mudança no Código Mineral no Brasil esteve influenciado pelo paradigma neoextrativista e pelas perspectivas

de aumento da captura da renda mineral pelo Estado dentro do contexto de *boom*. Dentro de tal perspectiva, a cobrança de *royalties* se mostrou como um elemento central das alterações do Código. Todavia, por não ter tido a capacidade de impor rapidamente as alterações referentes à CFEM, o governo permitiu que toda a renda extraordinária gerada durante aquele período fosse acumulada pelas empresas mineradoras.

Outros países mineradores perceberam o desequilíbrio na captura da renda mineral mais cedo e se anteciparam ao Brasil. Assim, o Chile aprovou modificações na legislação sobre renda mineral em 2010 e o Peru mudou seu sistema de cobrança de *royalties* em 2011 (VIALE; CRUZADO, 2012). No caso do Brasil, as mudanças somente foram ocorrer no final de 2017, quando o preço dos minerais já estava em patamares bastante inferiores àqueles alcançados durante o *boom*.

Os primeiros documentos públicos que debatiam a questão referente à CFEM ainda eram ambíguos e vagos. No caso do Plano Nacional de Mineração, defendia-se a necessidade de alterações da base cálculo, nas alíquotas e de maior flexibilidade na calibragem da cobrança, sem apresentar propostas concretas sobre mudanças nas alíquotas, por exemplo (MME, 2011).

Uma das primeiras transformações propostas no PL 5.807/2013 era a mudança na base da alíquota da CFEM. Ao invés de incidir sobre a receita líquida, a CFEM passaria a ser calculada a partir da receita bruta, deduzidos os tributos pagos. Essa mesma especificação foi mantida em todos os substitutivos, assim como na MP 789/2017, bem como na lei 13.540/2017 (BRASIL, 2013a; b; 2014; 2015b; a; 2017b; a). Essa mudança buscava exatamente evitar as manobras contábeis que vinham sendo utilizadas pelas mineradoras para reduzir a base de cálculo da CFEM, conforme discutido acima.

Juntamente com a base de cálculo, o ponto nevrálgico do debate sobre a CFEM era o valor das alíquotas. Desde o início dos debates sobre essa questão, existia uma queda de braço entre as mineradoras, que se posicionavam contra qualquer aumento, e os prefeitos de cidades mineradoras, que viam na alteração da CFEM uma oportunidade de aumento de arrecadação. A pressão dos prefeitos se tornou ainda mais intensa, após o fim do *boom* dos preços, quando viram sua arrecadação diminuir consideravelmente.

O PL 5.807/2013 não fez alterações concretas nas alíquotas; apesar de elevar o teto da CFEM de 3% para 4%, ele não definiu valores, adiando essa decisão para a regulamentação da lei (BRASIL, 2013a). A partir do segundo substitutivo algumas propostas foram ensaiadas, a Tabela 2 mostra as mudanças feitas para alguns minérios selecionados. No segundo substitutivo houve sinais ambíguos sobre as intenções dos legisladores; se por um lado houve aumento das alíquotas do ferro e do ouro, também houve redução do percentual sobre bauxita e potássio. No terceiro substitutivo, a novidade foi uma taxa variável para o ferro, que oscilaria de acordo com o valor deste minério no mercado internacional.

A MP 789/2017 manteve certa coerência interna, uma vez que elevou todos os patamares, quando comparado com os substitutivos. Embora tenha mantido a

banda para o ferro, este teve o seu piso elevado. Provavelmente a motivação do executivo, nesse momento, era garantir a elevação de arrecadação (já considerando a adoção da receita bruta como base de cálculo). Por fim, quando a MP foi submetida ao Congresso, houve uma sistemática redução das alíquotas no processo de aprovação da Lei 13.540/2017. Considerando o poder que as mineradoras ainda possuem sobre membros do legislativo, conforme discutido na seção 0, seria possível assumir que, em parte essa redução foi devida à pressão corporativa.

Tabela 2: Propostas das alíquotas da CFEM em diferentes versões do novo Código Mineral para minérios selecionados

	Bauxita	Minério de ferro	Nióbio	Ouro	Potássio
Decreto-lei 227/ 1967	3%	2%	2%	1%	3%
Projeto de Lei 5.807/ 2013	Até 4%				
Primeiro substitutivo	"Em discussão"				
Segundo substitutivo	2%	4%	2%	2%	0,5%
Terceiro substitutivo	2%	1% a 4%	2%	1%	1%
Quarto substitutivo	Em branco				
MP 789/ 2017	3%	2% a 4%	3,5%	2%	3%
Lei 13.540/2017	3%	2% a 3,5%*	3%	1,5%	2%

Fonte: Adaptado a partir de (BRASIL, 1967; 2013a; b; 2014; 2015b; a; 2017b; a).

* A alíquota de 3,5% pode vir a ser reduzida pela ANM em casos justificados de baixo desempenho e rentabilidade em razão do teor, da escala de produção, do pagamento de tributos e do número de empregados.

Dentre os minérios escolhidos alguns merecem comentários adicionais. Com relação ao níobio, do qual o Brasil é responsável por mais de 90% da produção mundial (PEREIRA JUNIOR, 2015), seria possível elevar consideravelmente o valor dos *royalties* e assim não apenas aumentar a arrecadação, mas também controlar de forma mais estratégica as reservas desse mineral. Dessa forma, o patamar de 3%, semelhante à bauxita e inferior ao teto do ferro, se mostra muito limitado.

Quanto ao potássio, em todas as propostas houve a redução da alíquota, quando comparada com os valores praticados. O motivo para tal fato não foi explicitado nos documentos consultados, entretanto ele pode ser associado à importância que o potássio tem para o modelo agrícola brasileiro, baseado em larga produção de monocultivos, o que exige grande quantidade de adubos químicos. Dessa forma, tal redução atenderia às expectativas do agronegócio.

Por fim, o minério de ferro, responsável, em 2017, por 60,1% das operações minerais e 59,6% da arrecadação da CFEM (DNPM, 2018), aparece como principal pivô das discussões. A proposta feita no segundo substitutivo se mostrou contrária às expectativas das grandes mineradoras. Possivelmente, como estratégia de contemporização, foi criado o sistema de bandas no quarto substitutivo, de forma que a tarifa variasse com os preços internacionais. Tal

proposta, entretanto, se mostrava irreal, pois alguns dos patamares colocados, por exemplo US\$ 100 por tonelada, se referiam aos preços do pico do *boom*, com chances remotas de nova ocorrência. Na MP 789/ 2017, o teto foi baixado para 3,5%, mas como ele ainda dependia de valores acima de R\$ 100 por tonelada, dificilmente seria aplicado. Na verdade, considerando que as previsões do preço nominal do minério de ferro para o período entre 2017 e 2030 não ultrapassam os US\$ 60 por tonelada (WORLD BANK, 2017), seria de se esperar que, se fosse adotado esse modelo, a alíquota a ser cobrada da extração de minério de ferro não ultrapassaria os 2,5%. Dado esse cenário, o legislativo criou uma nova possibilidade de banda, estabelecendo um teto de 3,5%, mas permitindo que a ANM possa reduzir esse valor até 2% para jazidas específicas de acordo com seu desempenho e sua rentabilidade (BRASIL, 2017a).

Ao longo do debate sobre as mudanças no Código Mineral, uma nova questão foi incluída na pauta; ela dizia respeito ao faturamento comercial indevido na exportação de minério. Essa prática das empresas consiste em vender minério abaixo do preço de mercado para suas subsidiárias localizadas em paraísos fiscais, revendendo posteriormente para os compradores finais. Tal estratégia faria com que a receita declarada no Brasil fosse reduzida, diminuindo assim o total de tributos a serem pagos. Por exemplo, a pesquisa de MORLIN (2017), desenvolvida especificamente para a Vale, estimou que essa empresa, pode ter conseguido reduzir sua tributação em até US\$ 13 bilhões entre os anos 2009 e 2015, por meio de tal prática.

Como forma de lidar com essa questão, o PL 5.807/2013 definiu que os “titulares de atividade de mineração [deveriam] fornecer informações atualizadas à ANM sobre o seu grupo econômico e as empresas a ele pertencentes (BRASIL, 2013a). A questão do faturamento indevido se tornou mais explícita, porém, quando o debate foi transferido para o legislativo, pois, a partir do segundo substitutivo, definiu-se explicitamente que nas “exportações ou remessas para fins de exportação de produtos minerais para pessoas jurídicas vinculadas domiciliadas no exterior ou para pessoas jurídicas domiciliadas em países com tributação favorecida, a base de cálculo da CFEM será o preço parâmetro definido pela Receita Federal do Brasil [...]” (BRASIL, 2014). Esse artigo foi mantido em todos os demais substitutivos e na MP 789/2017 (BRASIL, 2017b). Sua redação final foi alterada na Lei 13.540/2017, embora tenha mantido o mesmo espírito de aumentar o controle sobre o valor declarado das exportações minerais (BRASIL, 2017a).

As mudanças relativas ao cálculo da CFEM acabaram por aumentar ligeiramente a participação do Estado na renda gerada pela extração mineral. Apesar das perdas marginais criadas para o setor, este reagiu de forma significativa. Logo após a publicação da MP 789/2017 o Instituto Brasileiro de Mineração questionou as medidas, argumentando que geraria insegurança entre os investidores (NOTÍCIAS DE MINERAÇÃO BRASIL, 2017b). A mesma crítica de insegurança jurídica foi feita pelo presidente da Vale, Flávio Schvartsman, que chegou a chamar a MP de “mostrengo” (VETTORRAZZO, 2017). Apesar dos questionamentos apresentados, de acordo com o J. P. Morgan (2017) as propostas não foram nada muito diferente do que era esperado e, na verdade, a aprovação da Lei 13.540/2017

teria reduzido a insegurança na qual o setor se encontrava desde a publicação do PL 5.807/2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, buscou-se sistematizar os principais sinais relacionados à política mineral do Governo Temer. A partir da mudança no governo, o Brasil parece construir um novo modelo de crescimento e inserção internacional no que diz respeito à extração mineral. Se os Governos Lula e Dilma se aproximaram do modelo neoextrativista “progressista”, identificado em outros países da América Latina, o Governo Temer parece se aproximar do modelo neoextrativista liberal-conservador (cf. GUDYNAS, 2015). Nessa nova fase, o extrativismo mineral em larga escala para exportação deverá se manter central. Porém, ao invés de usar parte dessa renda para investir em programas sociais, como nos governos passados, há indícios de que o governo priorizará a transferência desses recursos para o mercado financeiro, principalmente por meio de pagamento dos serviços da dívida, uma de suas prioridades.

Outra diferença diz respeito ao papel do Estado. Durante os Governos Lula e Dilma, a proposta era de um Estado protagonista, que tentava intervir de forma mais efetiva na atividade mineral. Esse caráter era claro na proposta inicial do novo Código Mineral. Na nova etapa, os sinais indicam um Estado cada vez menos presente. Apesar de em ambas as propostas ter havido a presença da ANM, as responsabilidades atribuídas nesse novo formato a colocam muito mais como uma promotora da mineração do que uma agência de regulação da atividade mineral. Tal papel pode ser ainda aprofundado, dependendo do grau de captura regulatória a ser construída. Ainda, as mudanças no Código Mineral abrem espaço para uma participação cada vez maior do mercado de capitais no financiamento das atividades de extração mineral.

Os sinais identificados mostram uma tentativa de ampliar a disponibilidade de áreas para o setor mineral privado (áreas do CPRM, áreas em disponibilidade e região de fronteira) aproveitando o momento oportuno do mercado de vender ativo público a preço baixo, especialmente ao capital internacional e com destaque para *junior companies* altamente financeirizadas e especulativas. Por outro lado, o controle oligopólico das grandes transnacionais, como a Vale, mantém-se preservado, não havendo oferta de jazidas de minérios como ferro e bauxita ou em áreas onde tais mineradoras atuam. Deve-se levar em conta que a abertura ao capital externo vem ocorrendo simultaneamente em diversos setores, tais como nos casos de petróleo e gás, companhias aéreas e propriedade fundiária. Assim, essa tendência passa a ser caracterizada como um dos marcos do governo Temer.

Todavia, apesar do alarde feito pelo governo Temer em torno de tais medidas, estas propostas de abertura de novas áreas parecem esconder algumas falsas promessas de expansão da mineração. Por outro lado, apresentam elevado risco de deflagrarem novas pressões na esfera política e no espaço agrário brasileiro, em particular sobre as comunidades rurais.

Do ponto de vista das falsas promessas, existem dúvidas sobre o real potencial das áreas e sérias limitações de infraestrutura. As áreas em disponibilidade do DNPM e muitas nas áreas de fronteira foram abandonadas por mineradoras, em muitos casos, pela baixa perspectiva de lucros. Não necessariamente, as mineradoras irão se interessar por tais áreas. No caso específico da RENCA e da porção norte da região de fronteiras do país, as longas distâncias e ausência de infraestrutura de apoio também deverão servir como desestímulos aos investimentos (MILANEZ *et al.*, 2017).

Mesmo assim, deve-se levar em consideração o risco de intensificação da pressão pelos recursos minerais em outras porções do território nacional. A região do país que ficará mais vulnerável pela política de abertura de áreas e desregulação mineral será sem dúvida a Amazônia, que ainda apresenta um subsolo desconhecido, aumentando o risco de novos conflitos territoriais, desastres e impactos socioambientais sobre ambiente sensível e grupos vulneráveis social e politicamente, inclusive na faixa de fronteira e na RENCA.

Como agravante, grande parte das concessões hoje existentes na área de fronteira, assim como a maior parte do território da RENCA, está sobreposta às Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos Rurais em particular na Amazônia Legal, conforme apresentado no Mapa 1. Em 2016, de um total de 44.911 processos minerários na Amazônia Brasileira, 17.509 incidiam, total ou parcialmente, sobre Terras Indígenas ou Unidades de Conservação (ALMEIDA *et al.*, 2016). Além disso, pelo menos 813 títulos em disponibilidade estavam em condições de restrições legais: 353 em Terras Indígenas e Parques Nacionais; e 460 em Florestas Nacionais ou Estaduais (WARTH, 2017). Corroborando com a tese de que tais territórios encontram-se ameaçados pela mineração, Villén-Pérez *et al.* (2017) identificaram em todo o país 12.697 títulos minerários sobre áreas de proteção, cobrindo 9,8 milhões de ha, sendo 53% em áreas onde a mineração está proibida por lei.

Sendo assim, embora a retirada das restrições existentes para expansão mineral não deva gerar um aumento da extração mineral no curto prazo, ela tende a intensificar a pressão política sobre o Governo Federal e no Congresso Nacional no sentido de desregular a legislação de proteção da natureza e dos povos tradicionais. Embora a flexibilização das restrições à extração mineral em TIs e UCs não venha sendo abertamente anunciada, há indicações de que o governo Temer teria a intenção de tal abertura (BICCA, 2016; FALLET, 2017). Esse discurso de desregulação dos territórios étnicos e de áreas de preservação se fortaleceu ainda mais com as divulgações de casos de garimpo ilegal nestas áreas em 2017, sendo a mineração industrial anunciada como a solução segura, social e ambientalmente, para ordenar o território. Contudo, se forem aprovados os três projetos de lei existentes no congresso, para flexibilização da mineração em Unidade de Conservação de Uso Sustentável sem restrição de limite (PL 37/2011), de Uso Restrito em até 10% (PL 3682/2012) e em Terra Indígenas (PL 1610/1996), em oito anos, os impactos gerados poderão alcançar um total de 10 milhões de ha (VILLÉN-PÉREZ *et al.*, 2017).

Portanto, as mudanças apontam para uma intensificação e agravamento dos conflitos e tensões no campo brasileiro. A atividade mineral é causadora, por si só, de fortes impactos ambientais sobre a paisagem, a atmosfera, os recursos hídricos e as comunidades (MILANEZ, 2017). Ainda, é indutora de transformações socioespaciais que afetam para além da mina (WANDERLEY, 2009; SONTER *et al.*, 2017). Tal expansão torna-se ainda mais impactante se ocorrer em um contexto de ausência do debate público e democrático em relação à política mineral ou ao papel da mineração no modelo de desenvolvimento brasileiro.

Todavia, ao mesmo tempo em que se constrói tal processo, também surgem as resistências, os movimentos sociais reorganizam suas ações, suas formas de luta, articulação, estratégias de defesa e soberania nos territórios. Movimentos com longa tradição de lutas agrárias, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Movimentos dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimento Camponês Popular (MCP), passaram a discutir o modelo mineral brasileiro e a organizar ações que envolvem a mineração em diversas regiões do Brasil. Além disso, o surgimento do Movimento pela Soberania Nacional na Mineração (MAM) expressa a necessidade de organização e enfrentamento diante da expansão avassaladora da atividade mineral no país^{xvii}. O MAM já está presente em nove estados brasileiros (Ceará, Bahia, Goiás, Pará, Tocantins, São Paulo, Maranhão, Piauí, Minas Gerais) mais o Distrito Federal, organizando lutas coletivas, formação de base, defesa de territórios e discussão sistemática e crítica da política e do modelo mineral.

Dado esse contexto, a construção de um “modelo mineral brasileiro” se coloca como um campo em disputa. De um lado, empresas apoiadas por um governo de perfil liberal e conservador se posicionam para ampliar sua área de atuação. De outro, movimentos de base e grupos sociais se organizam para proteger seus territórios e seus direitos. A disputa, assim, se acirra, estando o seu desfecho a depender do resultado de tal correlação de forças.

REFERÊNCIAS

- AB’SABER, A. N. *Amazônia: do discurso à práxis*. São Paulo: Edusp, 2004.
- ALBUQUERQUE, V. Primeiro leilão de mineração. CUT, 21 Jun 2013. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/primeiro-leilao-de-mineracao-inclui-areas-de-cobreniquel-ouro-e-diamante-ef69>>.
- ALMEIDA, A.; FUTADA, S.; KLEIN, T. UCs e TIs na Amazônia são afetadas por mais de 17,5 mil processos de mineração. Instituto Socioambiental, 29 Jan 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/ucs-e-tis-na-amazonia-sao-afetadas-por-mais-de-175-mil-processos-de-mineracao>>. Acesso em: 16 Abr 2018.
- ANDRADE, M. C. *Mineração no Nordeste: depoimentos e experiências*. Brasília: CNPq, Assessoria Editorial e Divulgação Científica, 1987.
- ARÁOZ, H. M. Agua y minería transnacional. Desigualdades hídricas e implicaciones biopolíticas. *Proyección*, v. 9, p. 61-90, 2010.

BEDINELLI, T. Os sem-terra desafiam a gigante Vale na Amazônia. El País, 2016. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/23/politica/1479905291_797076.html>. Acesso em: 15 Fev 2018.

BICCA, V. H. F. O DNPM e o incremento da indústria de produção mineral no Brasil: ações planejadas e em execução. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2016. Disponível em: < <http://az545403.vo.msecnd.net/observatoriodaconstrucao/2016/09/Acesse-aqui-a-apresentacao-do-presidente-do-DNPM.pdf>>.

_____. Áreas em disponibilidade para pesquisa mineral ou lavra. Departamento Nacional de Produção Mineral, 21 Jun 2017a. Disponível em: < <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/banner-rotativo/areas-em-disponibilidade-para-pesquisa-mineral/palestra-areas-em-disponibilidade-para-pesquisa-mineral-ou-lavra>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

_____. Atribuições da ANM: Compatibilização DNPM/ANM. VII Encontro de Executivos de Exploração Mineral. Brasília: Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira 2017b.

BINENBOJM, G. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. Revista de Direito Administrativo, v. 240, p. 147-167, 2005.

BITTENCOURT, C. Mudança no marco legal da mineração no Brasil Tensão entre regulamentação e desregulamentação. Brot für die Welt, 2014. Disponível em: < http://www.movimientom4.org/wp-content/docs/Normativa-Minera_Brasil.pdf>. Acesso em: 13 Abr 2018.

BOTELHO, A. J. J. Globalização, regulação e neonacionalismo: uma análise das agências reguladoras. Revista de Sociologia e Política, n. 18, p. 11-31, 2002.

BRASIL. Decreto-lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967 Brasília: 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988.

_____. Lei nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989 Brasília: 1989.

_____. Lei nº 8.001 de 13 de março de 1990. Brasília: 1990.

_____. Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997. Brasília: 1997.

_____. Lei nº 9.648 de 27 de maio de 1998. Brasília: 1998.

_____. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Brasília, 2003. Disponível em: < http://www.reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: 19 Mar 2018.

_____. Projeto de Lei nº 5.807/2013. Brasília: Presidência da República, 2013a.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37/2011, de 13/11/2013 (1o substitutivo). Brasília: Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011, 2013b.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37/2011 de 08/04/2014 (2o substitutivo). Brasília: Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011, 2014.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37/2011 e apensos, de 25/11/2015 (4o substitutivo). Brasília: Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011, 2015a.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 37/2011 e apensos, de 27/08/2015 (3o substitutivo). Brasília: Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011, 2015b.

_____. Lei nº 13.540 de 18 dezembro de 2017. Brasília: 2017a.

_____. Medida provisória nº 789 de 25 de julho de 2017. Brasília: Presidência da República, 2017b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv789.htm >.

_____. Medida provisória nº 790 de 25 de julho de 2017. Brasília: Presidência da República, 2017c. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv789.htm >.

_____. Direitos minerários da CPRM Programa Avançar Parcerias, 2018. Disponível em: < <http://www.avancarparcerias.gov.br/direitos-minerarios-da-cprm>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

BRASIL MINERAL. O primeiro passo para o fim da RENCA. 2017a. Disponível em: < <http://www.brasilmineral.com.br/noticias/o-primeiro-passo-para-o-fim-da-renca>>. Acesso em: 13 Abr 2018.

_____. Sai o decreto de extinção da RENCA. 2017b. Disponível em: < <http://www.brasilmineral.com.br/noticias/sai-o-decreto-de-extin%C3%A7%C3%A3o-da-renca>>. Acesso em: 13 Abr 2018.

BRAZ, E. Relatório técnico 09 - análise comparativa de royalties. Brasília: J. Mendo Consultoria; Ministério de Minas e Energia, 2009.

CAMPOS, A. Vale dá ultimato a siderúrgicas presentes na "lista suja". Repórter Brasil, 30 Ago 2007. Disponível em: < <http://reporterbrasil.org.br/2007/08/vale-da-ultimato-a-siderurgicas-presentes-na-quot-lista-suja-quot/>>. Acesso em: 20 Mar 2018.

CARDOSO, A. O modelo mineral brasileiro visto a partir de questões fiscais e tributárias. Nota Técnica nº 191. Brasília: INESC, 2017.

CARRIGAN, C.; COGLIANESE, C. The politics of regulation: From new institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 107-129, 2011.

CASTILHO, A. L. Teia de interesses liga políticos a mineradoras em debate sobre novo Código. Agência Pública, 03 Out 2013. Disponível em: < <http://apublica.org/2013/10/politicos-mineradoras-debate-novo-codigo-mineracao/>>. Acesso em: 22 Abr 2017.

CESÁRIO, P. S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

COELHO NETO, J. S. A ANM e as demais agências reguladoras. VII Encontro de Executivos de Exploração Mineral. Brasília: Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira 2017.

CPE/PR. Ata de reunião - 23 de outubro de 2017. Comissão de Ética Pública da Presidência da República, 2017. Disponível em: < <http://etica.planalto.gov.br/atas/2017/10-2017/ata-de-reuniao-23-de-outubro-de-2017>>. Acesso em: 27 Mar 2018.

CPRM. Programa levantamentos geológicos básicos do Brasil. Belém: Ministério de Minas e Energia, 2001.

_____. Relatório anual 2004. Brasília: Serviço Geológico do Brasil, Ministério de Minas e Energia, 2005.

_____. Relatório anual 2013. Brasília: Serviço Geológico do Brasil, Ministério de Minas e Energia, 2014.

_____. Economia mineral e geologia exploratória. Serviço Geológico do Brasil, 2016. Disponível em: < <https://www.cprm.gov.br/publique/Recursos-Minerais/Economia-Mineral-e-Geologia-Exploratoria-31>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

_____. Relatório anual 2016. Brasília: Serviço Geológico do Brasil, Ministério de Minas e Energia, 2017.

CPT. Conflitos no Campo – Brasil 2014. Goiânia: CPT Nacional, 2014.

CRUZ, V. Governo vai revogar decreto que extinguiu Renca; área voltará a ficar sob proteção G1, 25 Set 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-vai-revogar-decreto-que-extinguiu-renca-area-voltara-a-ficar-sob-protecao.ghtml>>. Acesso em: 13 Abr 2018.

CRUZ, V. H. L. Desafios adicionais à promoção do desenvolvimento do setor mineral brasileiro. VII Encontro de Executivos de Exploração Mineral, 2017, Brasília. Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira, 29 - 30 Jun.

DNPM. Arrecadação CFEM. Departamento Nacional de Produção Mineral, 2017. Disponível em: < https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx>. Acesso em: 20 Fev 2018.

_____. Maiores arrecadadores CFEM. Departamento Nacional de Produção Mineral, 2018. Disponível em: < https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx>. Acesso em: 26 Mar 2018.

DOUGHERTY, M. L. Entanglements of firm size and country of origin with mining company reputational risk in Guatemala. ISA eSymposium, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2017.

ESCOBAR, A. Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes. Popayán: Samava Impresiones, 2010.

ESTIGARRÍBIA, J. Fatiamento do marco regulatório agrada o setor de mineração. Diário Comércio, Indústria & Serviços, 22 Set 2016. Disponível em: < <http://www.dci.com.br/em-destaque/fatiamento-do-marco-regulatorio-agrada-o-setor-de-mineracao-id575729.html>>. Acesso em: 22 Abr 2017.

EXAME. Potássio do Brasil quer retomar caso sobre Petrobras. 2011. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/negocios/potassio-do-brasil-quer-retomar-caso-sobre-petrobras/>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

FALLET, J. Após fim de reserva, grupo amplia lobby por mineração em áreas indígenas. BBC Brasil, 30 Ago 2017. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41078194>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

FARIELLO, D. Setor de mineração deve abrir nova fronteira de investimentos. O Globo, 15 Set 2016. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/setor-de-mineracao-deve-abrir-nova-fronteira-de-investimentos-20114497>>. Acesso em: 22 Abr 2017.

_____. Investidores em mineração pedem medidas rápidas do governo brasileiro. O Globo, 07 Mar 2017. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/investidores-em-mineracao-pedem-medidas-rapidas-do-governo-brasileiro-21027784>>. Acesso em: 13 Abr 2018.

FERNANDES, F. R. C.; ARAUJO, E. R. Banco de dados Recursos minerais e territórios: impactos humanos, socioambientais e econômicos. CETEM, 2017.

FIRPO, M. et al. Mapa dos conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil. FIOCRUZ 2017.

FUCHS, D. Theorizing the power of global companies. In: MIKLER, J. (Ed.). The handbook of global companies. West Sussex: John Wiley & Sons, 2013. p.77-95.

GADELHA, M. O novo processo de disponibilidade de áreas de mineração: primeiras impressões. , 28/07/2017. Migalhas, 28 Jun 2017. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI261019,101048-O+novo+processo+de+disponibilidade+de+areas+de+mineracao+primeiras>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

GALEANO, E. As veias abertas da América Latina. Porto Alegre: L&PM, 2013.

GONÇALVES, R. J. A. F. No horizonte, a exaustão: disputas pelo subsolo e efeitos socioespaciais dos grandes projetos de mineração em Goiás. 504f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2016.

GOUVEIA NETO, R. E. C. Atividade de mineração em faixa de fronteira no “Novo Marco Regulatório da Mineração”. Cruz Gouveia e Santos, 2017. Disponível em: < <http://www.cruzgouveiasantos.adv.br/img/artigos/13.pdf>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

GREENPEACE. Carvoaria Amazônia: Como a indústria de aço e ferro gusa está destruindo a floresta com a participação de governos. 2012. Disponível em: < http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/documentos/2012/423%20-%20Pig%20Iron%20D3_portugues.pdf>. Acesso em: 20 Mar 2018.

GUDYNAS, E. Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: Centro Latino Americano de Ecología Social, Centro de Documentación e Información Bolívia, 2015.

ISA. Código da Mineração, urgência não! Instituto Socioambiental, 04 Jul 2013. Disponível em: < <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/codigo-da-mineracao-urgencia-nao>>. Acesso em: 29 Mar 2018.

_____. Terras Indígenas no Brasil. Instituto Socioambiental, 2018. Disponível em: < <https://terrasindigenas.org.br/>>. Acesso em: 13 Abr 2018.

J. P. MORGAN. New mining code unveiled: royalties hike but no major surprises J. P. Morgan,, 25 Jul 2017. Disponível em: < <http://www.adimb.com.br/site/admin/inc/clipping/363.pdf>>. Acesso em: 27 Mar 2018.

JORDANA, J. The institutional development of the Latin American regulatory state. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). Handbook on the Politics of Regulation. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2011. p.156-168.

JUSTIÇA NO TRILHOS. Justiça nos Trilhos. 2018. Disponível em: < <http://justicanostrilhos.org>>. Acesso em: 12 Abr 2018.

LEVI-FAUR, D. Herding towards a new convention: on herds, shepherds, and lost sheep in the liberalization of telecommunications and electricity industry. ECPR First General Conference, Canterbury, UK. European Consortium for Political Research, 2001.

_____. The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, p. 12-32, 2005.

LEVI-FAUR, D.; JORDANA, J. Toward a Latin American regulatory state? The diffusion of autonomous regulatory agencies across countries and sectors. *International Journal of Public Administration*, v. 29, n. 4-6, p. 335-366, 2006.

LIMA, P. C. R. et al. Setor mineral: rumo a um novo marco legal - *Cadernos de Altos Estudos*, no. 8. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

LINKEDIN. Eduardo Ledsham. 2018. Disponível em: < <https://www.linkedin.com/in/eduardo-ledsham-75325bb3/>>. Acesso em: 27 Mar 2018.

LORENZI, S. Brasil possui 16 mil áreas para mineração. IG, 09 Abr 2010. Disponível em: < <http://economia.ig.com.br/empresas/industria/brasil-possui-16-mil-areas-para-mineracao/n1237573361947.html> >.

_____. CPRM definirá leilões de mineração. Exame, 03 Jun 2013. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/negocios/cprm-definira-leiloes-de-mineracao/>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

LOSEKANN, C. “Não foi acidente!” o lugar das emoções na mobilização dos afetados pela ruptura da barragem de rejeitos da mineradora Samarco no Brasil. In: ZHOURI, A. (Ed.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. p.65-110.

LUZ, C. R. S. Quantas toneladas exportamos de ferro? Quantas lágrimas disfarçamos sem berro? In: CPT (Ed.). *Conflitos no Campo – Brasil 2015*. Goiânia: CPT Nacional, 2015. p.22-27.

MALERBA, J. Mineração e questão agrária: as reconfigurações da luta pela terra quando a disputa pelo solo se dá a partir do subsolo. In: CPT (Ed.). *Conflitos no Campo – Brasil 2015*. Goiânia: CPT Nacional, 2015. p.78-85. .

MAM. Quem somos. Movimento pela Soberania Popular na Mineração, 2018. Disponível em: < <http://mamnacional.org.br/mam/quem-somos/>>. Acesso em: 25 Mar 2018.

MENDO, J. O governo reformista do Presidente Temer e a mineração. 01 Fev 2017a. Disponível em: < <http://revistamineracao.com.br/2017/02/01/o-governo-reformista-do-presidente-temer-e-a-mineracao/>>. Acesso em: 10 Abr 2018.

_____. O que muda com a nova legislação sobre faixa de fronteira. VII Encontro de Executivos de Exploração Mineral. Brasília: ADIMB 2017b.

MÉSZÁROS, I. O desafio e o fardo do tempo histórico. São Paulo: Boitempo, 2007.

MILANEZ, B. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)*, v. 16, p. 93-101, 2017.

MILANEZ, B.; COELHO, T. P.; WANDERLEY, L. J. O projeto mineral no Governo Temer: menos Estado, mais mercado Versos - *Textos para Discussão PoEMAS*, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2017.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. Topsy-turvy neo-developmentalism: an analysis of the current Brazilian model of development. *Revista de Estudios Sociales*, v. 35, n. 53, p. 12-28, 2015.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 19, p. 119-148, 2013.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. L'exploitation minière, la stratégie d'entreprise et la flexibilisation de la réglementation environnementale au Brésil: le cas du Projet Minas-Rio. *Brésil(s) - Science Humaines et Sociales*, n. No prelo, 2018.

MIN. Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MME. Apresentação do novo marco regulatório da mineração. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marco_Regulatorio_da_Minerao.pdf. Acesso em: 07/Mar/2012.

_____. Plano Nacional de Mineração 2030. Brasília: Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, 2011.

_____. Em Lima, secretário Vicente Lobo defende importância do setor mineral Brasileiro Ministério de Minas e Energia, 25 Out 2016. Disponível em: http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/em-lima-secretario-vicente-lobo-defende-importancia-do-setor-mineral-brasileiro. Acesso em: 10 Abr 2018.

_____. Exposição de motivos - EM nº 00053/2017 MME. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2017a.

_____. Oferta de títulos minerários em disponibilidade terá novo procedimento. 05 Jul 2017b. Disponível em: http://www.mme.gov.br/web/guest/pagina-inicial/outras-noticias/-/asset_publisher/32hLrOzMKwWb/content/oferta-de-titulos-minerarios-em-disponibilidade-tera-novo-procedimento. Acesso em: 16 Abr 2018.

MOREIRA, R. As categorias espaciais da construção geográfica das sociedades. *GEOgraphia*, v. 3, n. 5, p. 15-32, 2001.

MORLIN, G. Mensuração da fuga de capitais do setor mineral no Brasil. Lima: Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, 2017.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 65-88, 2002.

NAHUM, J. S. Mineração e campesinato no município de Juruti/PA. *Mercator*, v. 11, n. 26, p. 95-108, 2012.

NAKAMURA, P. Governo pretende licitar mais de 300 jazidas minerais em 2007. G1, 16 Out 2006. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1312101-9356,00-GOVERNO+PRETENDE+LICITAR+MAIS+DE+JAZIDAS+MINERAIS+EM.html. Acesso em: 22 Abr 2017.

NOTÍCIAS DE MINERAÇÃO BRASIL. Eduardo Ledsham deixa presidência da CPRM. Notícias de Mineração Brasil,, 05 Oct 2017a. Disponível em: [Eduardo Ledsham deixa presidência da CPRM](http://www.noticiasdeminerao.com/brasil/news/1144139/mudan%C3%A7a-na-cfem-gera-inseguran%C3%A7a-para-investidores). Acesso em: 28 Mar 2018.

_____. Mudança na CFEM gera insegurança para investidores. Notícias de Mineração Brasil, 26 Jul 2017b. Disponível em: <http://www.noticiasdeminerao.com/brasil/news/1144139/mudan%C3%A7a-na-cfem-gera-inseguran%C3%A7a-para-investidores>. Acesso em: 27 Mar 2018.

NUNES, E.; RIBEIRO, L. M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. Instituto Databrasil, Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro. 2007

O TEMPO. Vale deve decidir dívida de royalties até outubro O Tempo, 07 Set 2011. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/capa/economia/vale-deve-decidir-d%C3%ADvida-de-royalties-at%C3%A9-outubro-1.344329>>. Acesso em: 11 Ago 2017.

OLIVEIRA, A. U. A mundialização da agricultura brasileira. São Paulo: Iandé Editorial, 2016.

OLIVEIRA, C. R. Quem é quem nas discussões do novo código da mineração. Rio de Janeiro: IBASE, 2013.

_____. Quem é quem nas discussões do novo código da mineração 2014. Rio de Janeiro: IBASE, 2015.

OLIVEIRA, R. S. Mobilidades transgressoras, geografias ignoradas: itinerários e emaranhamentos envolvendo territorialidades de garimpeiros no Suriname. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PADILHA, C.; BOSSI, D. Mineração na América Latina - impactos e resistências. In: CPT (Ed.). Conflitos no Campo – Brasil 2014. Goiânia: CPT Nacional, 2014, 2014. p.75-86.

PARKER, C.; NIELSEN, V. The challenge of empirical research on business compliance in regulatory capitalism. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 5, p. 45-70, 2009. ISSN 1550-3585.

PEREIRA JUNIOR, R. F. Nióbio. *Sumário Mineral*, v. 35, p. 88-89, 2015.

PERPETUA, G. M. Pilhagem territorial, precarização do trabalho e degradação do sujeito que trabalha: a territorialização do capital arbóreo-celulósico no Brasil contemporâneo. 307f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, UNESP, Presidente Prudente, 2016.

PORTER, T.; BROWN, S. Why, when and how companies get organized. In: MIKLER, J. (Ed.). *The handbook of global companies*. West Sussex: John Wiley & Sons, 2013. p.96-112.

PORTO-GONÇALVES, C. W. O desafio ambiental. 3. Rio de Janeiro: Record, 2013.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 80, p. 109-125, 2008.

RIGOTTO, R. M. Conhecimentos em disputa no conflito ambiental em torno da mineração de urânio e fosfato no Ceará. In: ZHOURI, A. (Ed.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. p.221-258.

RITTNER, D. Primeiro leilão terá áreas de cobre, níquel e fosfato. *Valor Econômico*: A4 p. 2013.

RUIZ, R. M.; DINIZ, C. C. Minas e Mineração no Século XXI: desenvolvimento e tecnologias para sustentabilidade econômica e ambiental - Documento síntese. Belo Horizonte: Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 2016.

SANT'ANA JÚNIOR, H. A.; ALVES, E. J. P. Mina-Ferrovia-Porto: no "fim de linha", uma cidade em questão. In: ZHOURI, A. (Ed.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. p.259-257.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999.

SANTOS, R. S. P. Fundamentos para criação de um fundo social e comunitário da mineração no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2012a.

_____. O projeto neoextrativista e a disputa por bens naturais no território: mineração, direitos e contestação social em torno da terra e da água. In: CPT (Ed.). *Conflitos no Campo – Brasil 2012*. Goiânia: CPT Nacional, 2012b. p.75-86.

SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. A RGP da Anglo American e Conflitos Socioambientais na Mineração de Ferro: valor, poder e enraizamento no Projeto Minas-Rio. 39º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais 2015.

SENRA, R. Novo código da mineração é escrito em computador de advogado de mineradoras. *BBC Brasil*, 7 Dec 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202_escritorio_mineradoras_codigo_mineracao_rs>. Acesso em: 11 Mar 2017.

SILVA, I.; FILOCREÃO, A. S.; LOMBA, M. Assentamentos rurais no estado do Amapá: uma visão da realidade. *Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

SILVA, M. B. D. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Rev. ADM*, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SONTER, L. et al. Mining drives extensive deforestation in the Brazilian Amazon. *Nature Communications*, v. 8, n. 1013, p. 1-7, 2017.

SOUZA, M. M. Governo estuda reduzir restrições à mineração em zonas de fronteira. *Valor Econômico*, 16 Fev 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4871256/governo-estuda-reduzir-restricoes-mineracao-em-zonas-de-fronteira>>. Acesso em: 22 Abr 2017.

VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. G. B. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VALE, E. O novo estatuto da mineração: uma análise da política mineral. Campinas-SP, 1999. <http://www.bamburra.com/Estatuto.pdf>. Unicamp, Instituto de Geociências, Campinas, Dez 1999. Disponível em: <<http://www.bamburra.com/Estatuto.pdf>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

VALVERDE, O. *Grande Carajás: planejamento da destruição*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

VETTORRAZZO, L. Novo modelo de royalty da mineração é um monstrengo, diz presidente da Vale. *Folha de S. Paulo*, 27 Jul 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1904851-novo-modelo-de-royalty-da-mineracao-e-um-monstrengo-diz-presidente-da-vale.shtml>>. Acesso em: 27 Mar 2018.

VIALE, C.; CRUZADO, E. *La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina*. Lima: Revenue Watch Institute, 2012.

VILLÉN-PÉREZ, S. et al. Mining code changes undermine biodiversity conservation in Brazil. *Environmental Conservation*, v. 45, n. 1, p. 96-99, 2017.

WANDERLEY, L. J. Conflito e impactos ambientais na exploração dos recursos minerais na Amazônia. *GeoPuc*, v. 2, n. 3, p. 1-16, 2009.

_____. Geografia do ouro na Amazônia brasileira: uma análise a partir da porção meridional. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Do boom ao pós-boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. *Versos - Textos para Discussão PoEMAS*, v. 1, n. 1, p. 1-7, 2017.

WARTH, A. Governo fará leilão de áreas para mineração. O Estado de S. Paulo, 22 Jun 2017. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-fara-leilao-de-areas-para-mineracao,70001854811>>. Acesso em: 16 Abr 2018.

WORLD BANK. World Bank Commodities Price Forecast. 26 Oct 2017. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/678421508960789762/CMO-October-2017-Forecasts.pdf>>. Acesso em: 26 Mar 2018.

WWF BRASIL. RENCA: Situação legal dos direitos minerários da Reserva Nacional do Cobre. Brasília: World Wildlife Fund, 2017.

ZHOURI, A. Produção de conhecimento num 'campo minado'. In: ZHOURI, A. (Ed.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. p.8-26.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ZHOURI, A. et al. Mapa dos conflitos ambientais no estado de Minas Gerais. GESTA;NINJA, et al 2017.

Contato com o autor: Luiz Jardim Wanderley <lulawanderley@gmail.com>

Recebido em: 16/12/2017

Aprovado em: 22/07/2018

ⁱ Distinções entre variedades do neoextrativismo já foram apresentadas por Gudynas (2015). Esse autor define como "extrativismo clássico" aquele promovido entre os anos 1970 e 1990 na América Latina. Durante sua adoção prevaleceram reformas de mercado e uma redução do papel do Estado, que passou a proteger os investimentos privados e a manter o fluxo de exportações extrativistas. O segundo modelo seria o "extrativismo conservador reajustado", que se caracterizou pela intensificação do modelo extrativista, a partir da redução do controle social sobre empresas e da flexibilização da legislação ambiental. Essa segunda variação seria ainda marcada pela adoção do controle corporativo voluntário, bem como de sistemas de autorregulação e programas de Responsabilidade Social Corporativa. Por fim o "extrativismo sob o progressismo" teria sido associado a governos ditos progressistas, e se utilizaria da nacionalização dos recursos naturais, além do aumento da captura da renda mineral pelo Estado para investimento em programas sociais.

ⁱⁱ O *boom das commodities* minerais entre os anos 2002 e 2011 caracterizou-se pela crescente elevação do preço de diversos minérios no mercado mundial, especialmente diante da elevada demanda de países emergentes como a China. Wanderley (2017) demonstra que "o minério de ferro de 62% de teor que, em maio de 2002, custava US\$ 12,60 a tonelada, chegou a US\$ 187,10 em janeiro de 2011, uma valorização de quase 15 vezes em 10 anos. Este fenômeno também afetou o preço de outros minérios, elevando: a tonelada de níquel em 1.072%; a tonelada de estanho em 897%; a tonelada de carvão sul-africano em 789%; a onça-troy de ouro em 665%; e a tonelada alumínio em 239% [...]".

ⁱⁱⁱ Segundo a metodologia da CPT (2014) “Conflitos pela água são ações de resistência, em geral coletivas, que visam garantir o uso e a preservação das águas; contra a apropriação privada dos recursos hídricos, contra a cobrança do uso da água no campo, e de luta contra a construção de barragens e açudes. Este último envolve os atingidos por barragem, que lutam pelo seu território, do qual são expropriados”.

^{iv} De acordo com Wanderley (2017) “a partir 2012, com o alastramento da crise econômica global, em especial para a Europa, e com a desaceleração do crescimento da economia na China, os preços das *commodities* minerais entram em decréscimo. Arelado a isso, o componente especulativo decorrente do mercado financeiro e expresso em negociações no mercado futuro contribuiu para uma depreciação dos preços rápida e acentuada”.

^v Conforme a CPT (2014), “a violência contra a pessoa sintetiza o número de pessoas envolvidas em conflitos por terra, água e trabalho e as violências sofridas pelos trabalhadores e trabalhadoras: os assassinatos, as tentativas de assassinato, os mortos em consequência de conflitos, os ameaçados de morte, bem como os torturados, presos e agredidos”.

^{vi} O termo “porta giratória” é utilizado para descrever uma dinâmica onde funcionários de empresas privadas assumem cargos de decisão em órgãos de Estado, normalmente na regulação de suas próprias áreas e, posteriormente, retornam à iniciativa privada. O termo também pode ser usado para descrever a prática de empresas em contratar servidores públicos que tenham ocupado cargo de poder.

^{vii} Por mais que os governos do PT tenham assumido uma política de desenvolvimento neoextrativista, com forte estímulo político e econômico ao crescimento do setor mineral capitaneado pela iniciativa privada (MILANEZ; SANTOS, 2015), algumas ações pontuais provocaram a irritação em parte do setor. Dentre as que obtiveram maior reprovação dos agentes econômicos da mineração podemos citar: a compra de 2,5% da, então, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 2003; a queda de braço entre o presidente Lula e o presidente da Vale Roger Agnelli, por conta de demissões da mineradora durante a crise de 2009; a influência dos Fundos de Pensão Públicos na gestão de empresas privadas; e a formulação de um novo Código da Mineração que fortalecia a regulação estatal no setor.

^{viii} Cabe ressaltar que o governo Dilma apresentou o PL 5.807/2013 em regime de urgência, na expectativa de que fosse aprovado em apenas 45 dias. Essa estratégia de reduzir o debate público sobre as mudanças no Código foi duramente criticada e questionada por movimentos sociais, ONGs sindicatos, parlamentares e partidos políticos (ISA, 2013). Essa pressão contribuiu para que o caráter de urgência fosse retirado pela Câmara dos Deputados.

^{ix} O PPI foi a principal política pública de dinamização da economia brasileira proposta pelo governo Temer, voltada especialmente ao setor de infraestrutura. Suas principais medidas ocorrerão por meio de concessões, Parceria Público-Privada (PPP) e privatizações. Cabe aos bancos públicos, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, neste programa, financiarem os projetos licitados.

^x O secretário Vicente Lôbo também participou da *Mining & Investment Latin America Summit 2016*, em Lima (Peru), em outubro de 2016.

^{xi} População dos povos indígenas nas referidas terras, em 2011: TI Rio Paru D'Este - 240; TI Waiãpi - 919 (ISA, 2018)

^{xii} População assentada por projeto de assentamento, em 2011: PAE Macará - 1.485; PA Perimetral- 377; PA Pedra Branca - 388; PA Munguba - 314 (SILVA *et al.*, 2012).

^{xiii} “O próprio documento (Plano de Manejo) admite a alteração do zoneamento de maneira a permitir a lavra dos recursos minerais, por ventura, descobertos” (WWF BRASIL, 2017)

^{xiv} Outra barreira legal aos empreendimentos minerais é a lei nº 5.709/1971, que impõe limite aos estrangeiros na aquisição de imóveis no Brasil.

^{xv} Em teoria, o sistema de licitação também daria ao governo o poder de definir quais áreas não seriam colocadas à disposição das mineradoras, fosse por questões de manutenção de reservas estratégicas para uso futuro, fosse por compreender que outras utilizações do território eram prioritárias. Todavia, a criação de restrições à mineração nunca foi considerada uma possibilidade pelos proponentes do novo Código Mineral.

^{xvi} Considerando estudos específicos, Silva (2012) avaliou o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e identificou “uma sutil sobreposição dos interesses das empresas reguladas pela agência em contraposição aos interesses dos consumidores”. De forma semelhante, de acordo com Binenbojm (2005), no caso da Anatel, as consultas públicas são dominadas pelas empresas reguladas e seus escritórios de advocacia que, juntos, respondem por quase 70% das contribuições.

^{xvii} “O movimento começou a ser organizado em 2012, no estado do Pará, no enfrentamento ao Projeto Grande Carajás da empresa Vale. A expansão intensa da atividade mineradora na última década no Brasil

causou, na mesma proporção, violações aos Direitos Humanos e conflitos nos territórios onde a mineração se estabelece. Diante deste quadro, um conjunto de militantes ligados a Articulação da Via Campesina Brasil passou a se dedicar na construção do movimento que a pauta fosse exclusivamente o complexo da mineração no Brasil” MAM (2018).