

Neoextrativismo no Brasil?

Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração¹

Rodrigo Salles Pereira dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF)

Bruno Milanez, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

RESUMO

O neoextrativismo é definido como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho. O fenômeno vem sendo associado a diferentes tensões, sejam ligadas ao baixo crescimento econômico de longo prazo, sejam associadas a impactos sociais e ambientais diversificados. Neste artigo, argumentamos que sinais de implantação de um modelo neoextrativista podem ser percebidos no Brasil em duas dimensões: pelo processo de reprimarização da economia brasileira e pela adoção de certos pressupostos na proposta de novo marco legal da mineração. A partir dessa análise, defendemos que uma maior democratização do processo de formulação de políticas e tomada de decisão sobre o uso de recursos minerais no Brasil, que incluísse as populações impactadas pela indústria extrativa mineral, poderia ser uma estratégia para neutralizar algumas das tensões criadas pelo modelo neoextrativista de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Neoextrativismo, mineração, comércio internacional, estratégia de desenvolvimento.

ABSTRACT

Neo-extractivism is defined as a development model focused on economic growth and grounded on the appropriation of nature, poorly diversified production networks and the subordinate position in the new international division of labor. It has been associated with different strains, be connected to low long-term economic growth, or associated with varied social and environmental impacts. In this paper we argue that traces of the establishment of a neo-extractivist model can be observed in Brazil in two domains: by the process of re-primarization of the Brazilian economy and by the adoption of certain assumptions in the proposal of a new legal framework for the mining sector. From this analysis we claim that greater democratization of the process of policy formulation and decision-making on the use of mineral resources in Brazil, which included the populations affected by the mining industry, could be a strategy to offset some of the strains created by the neo-extractivist model of development.

KEYWORDS

Neo-extractivism, mining, international trade, development strategy.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, argumentamos que a presença do neoextrativismo pode ser percebida em duas dimensões no Brasil. Por um lado, ele pode ser associado ao processo de reprimarização da economia brasileira, medido pelo aumento constante da participação da indústria extrativa mineral na pauta de exportação e no Produto

¹ Esse artigo é uma versão ligeiramente modificada de Santos; Milanez. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. In: *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 10, n. 19, 201. Sua atualização foi motivada pela apresentação do PL N° 5.807/2013 em junho de 2013 e das duas versões do Substitutivo Preliminar ao PL N° 37/2011, em novembro de 2013 e abril de 2014 e se concentra na seção 4 do texto. Os autores agradecem especialmente a Julianna Malerba (FASE e IPPUR/UFRJ) pelo diálogo sobre a temática.

Interno Bruto (PIB) do país. Por outro lado, pressupostos neoextrativistas podem ser também identificados nas propostas de novo marco legal da mineração, elaboradas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos Substitutivos apresentados pela Câmara dos Deputados.

Essa percepção é motivo de preocupação devido às diversas tensões que a intensificação desse modelo pode causar. No âmbito econômico, há diferentes autores que associam economias extrativistas a um menor crescimento de longo prazo. Com relação às questões sociais e ambientais, muitos são os impactos negativos gerados por essas atividades, especialmente no âmbito local.

Como forma de discutir e avaliar o grau de influência do paradigma neoextrativista na economia e política brasileiras, este artigo é organizado em quatro seções, além dessa introdução. A seção 2 discute o neoextrativismo em seus aspectos conceituais, buscando apresentar a literatura latinoamericana pertinente ao público brasileiro. A seção se debruça também sobre seu caráter de tipo institucional híbrido, vinculando características de paradigmas de desenvolvimento precedentes, de uso comum na literatura nacional. Nesse âmbito discute seu principal caráter distintivo, o papel do Estado, a partir de funções tradicionais, como a provisão de financiamento e infraestrutura e da regulação pública, assim como de sua nova função, como 'Estado compensador'. Finalmente, discute as chamadas 'tensões' econômicas e socioambientais geradas pelo neoextrativismo.

A terceira seção apresenta e discute alguns dos principais sinais de sua emergência como paradigma no âmbito da economia nacional. Assim, o acoplamento entre tendências econômicas estruturais, operando ao nível da configuração dos mercados globais de *commodities*, e de disposições econômicas e políticas conjunturais, refletindo estratégias tradicionais de equacionamento das contas públicas e mitigação da pobreza, vem produzindo, desde o início dos anos 2000, uma situação de reprimarização da economia brasileira.

A quarta seção discute a proposta do novo marco legal da mineração como uma expressão da emergência do paradigma neoextrativista e, mais importante, como mecanismo institucional de sua potencial consolidação. As 'soluções' relativas à atração e expansão dos investimentos privados, à elevação da produtividade e da competitividade, e à agregação de valor, de um lado; ao aperfeiçoamento e ampliação da captura de parcela da renda extrativa, com efeitos acerca do

fortalecimento organizacional do Estado, de outro; assim como relacionadas às dimensões ambiental e social envolvidas na regulação da indústria extrativa mineral no novo marco, se subordinam a uma pretensão expansiva da economia nacional *ad infinitum* e se encontram, de fato, sob o paradigma neoextrativista. Finalmente, a última seção apresenta as reflexões conclusivas do trabalho, enfocando a necessidade de democratização do debate em torno do novo marco e, principalmente, da emergência do neoextrativismo.

2 O NEOEXTRATIVISMO

2.1 Aspectos gerais

Gudynas (2009; 2012a) define o neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. No modelo proposto pelo autor, o Estado tem um papel ativo, buscando sua legitimação por meio da apropriação e redistribuição de parte da renda gerada, apresentando afinidades com a emergência de governos autodefinidos como progressistas (Gudynas, 2012a, p. 130).

A ideia de neoextrativismo corresponderia a uma reconfiguração do extrativismo, conceito cunhado para definir um conjunto de estratégias de desenvolvimento ancoradas em um grupo de setores econômicos que removem um grande volume de recursos naturais para comercialização após nenhum ou quase nenhum processamento. O conceito normalmente se refere a atividades desenvolvidas em enclaves² e voltadas à exportação. Apesar de o paradigma do extrativismo ser comumente aplicado à extração de recursos minerais e do petróleo, ele também pode ser associado a atividades agrárias, florestais e de pesca (Acosta, 2011; Gudynas, 2012a, 2012b).

O conceito do neoextrativismo foi definido principalmente em referência a países da América Latina, embora possa ser também aplicado a outras regiões. Ele

² O conceito econômico de enclave remonta à definição proposta por Cardoso e Faletto (1970), acerca da vigência de “núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior” (Idem, p. 46), separados dos demais núcleos de atividades econômicas, compreendidos, por sua vez, como ‘interiores’. A cisão fundamental remete às oposições entre internacional x nacional, moderno x tradicional, dentre outras. No entanto, as referidas oposições devem ser entendidas a partir de sua complementaridade funcional, de modo que o enclave, particularmente o de tipo mineiro, que nos interessa em especial, separa e une, assimétrica e dialeticamente, setores e subsetores econômicos, economias nacionais e regionais, e, principalmente, populações e territórios. O enclave diz respeito a espaços econômicos, políticos e sociais antitéticos, localizando-se em um deles, mas referindo-se ao outro – e pertencendo a ambos.

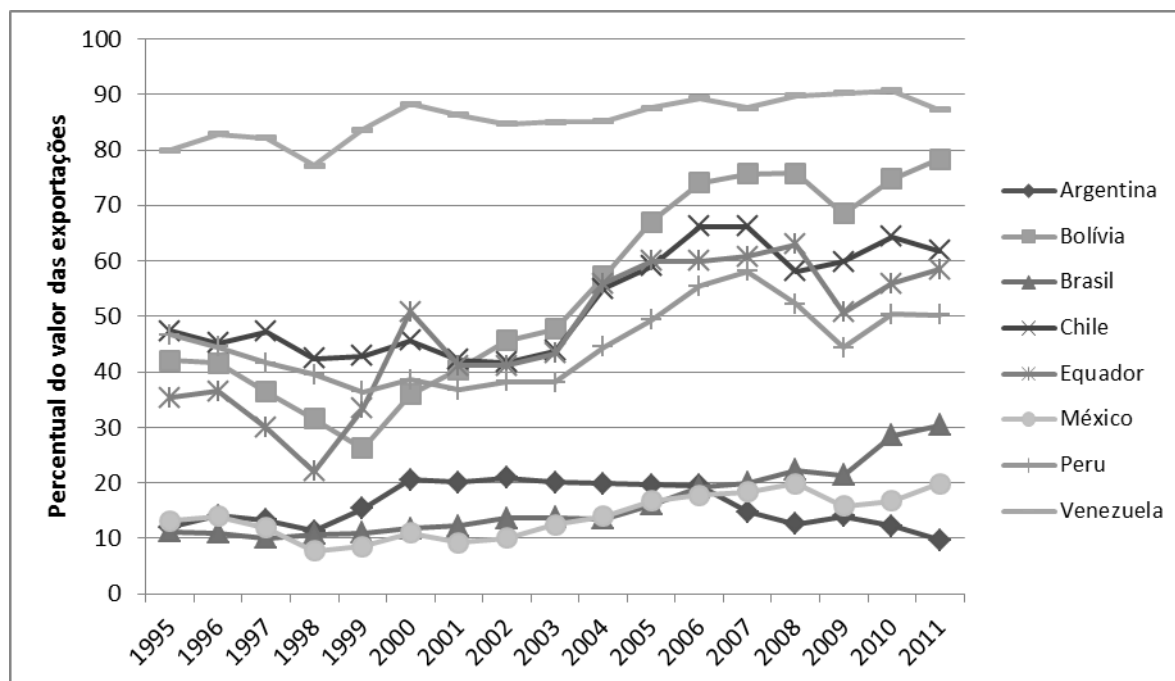
vem sendo utilizado tanto no contexto de países tradicionalmente extrativistas, que passam por um momento de aprofundamento do modelo, como por países que, inspirados pelas experiências regionais, buscam emular as mesmas práticas.

Um possível resultado das atuais políticas neoextrativistas pode ser verificado no Gráfico 1, que mostra o aumento da participação de bens tipicamente extrativos, minérios e combustíveis, na pauta de exportação de alguns países latino-americanos. Como pode ser verificado, entre 2001 e 2011 houve um crescimento significativo da importância destes produtos na região. A Venezuela chama a atenção, uma vez que a participação passa de 80% para 90%. Nos casos do Brasil e do México, devido ao maior grau de industrialização, a participação é menos relevante; ainda assim, nota-se o aumento da importância dos bens extrativos (no caso brasileiro essa participação passa de 10% para 30%). A Argentina acompanha a tendência dos demais países entre 2000 e 2006; porém, a partir de 2007 a participação desses bens se reduz consideravelmente³.

O paradigma neoextrativista tem sido caracterizado como a combinação de algumas práticas tradicionais desses países com elementos inovadores. Ao resumir suas principais características, Gudynas (2009; , 2012a) acredita que o neoextrativismo seria uma versão contemporânea do desenvolvimentismo. Este teria constituído a racionalidade predominante na América Latina no século XX, apresentando, tradicionalmente, o crescimento econômico como forma de superação da desigualdade social – e que, em sua roupagem recente, se identifica com o financiamento de programas sociais. Neste contexto, os setores extrativistas se manteriam como um pilar da “obsessão pelo crescimento” (Altvater, 2002). Além disso, o Estado deixaria de ter como função apenas a manutenção de regras que garantissem o funcionamento dos processos produtivos e passaria a ter um papel protagonista nas atividades extrativas.

³ Uma possível explicação para esse fato deve-se ao processo de redução da produção de petróleo no país, que se iniciou no final da década de 1990, e que obrigou o Estado a reorientar a comercialização para garantir o abastecimento do mercado doméstico (Reuters, 2013).

Gráfico 1: Participação dos minerais e combustíveis na pauta de exportação de alguns países da América Latina



Fonte: Unctad (2012)

Nota: Produtos com código SITC 3 (carvão, coque, petróleo, gás, energia elétrica), SITC 27 (fertilizantes e minerais não beneficiados), SITC 28 (metais ferrosos e sucata metálica) e SITC 68 (metais não ferrosos).

Gudynas (2012a) comenta, porém, que essa estratégia tenderia a promover a competição entre os países por investimentos estrangeiros e intensificaria a redução da qualidade de vida, graças à flexibilização das normas trabalhistas e ambientais, bem como aprofundaria a fragmentação territorial por meio da formação de novos enclaves de produção. Nesse sentido, o neoextrativismo seria um indutor de uma "corrida para o fundo" (*race to the bottom*).

2.2 A construção do neoextrativismo

A dependência da extração dos recursos naturais como vetor de crescimento econômico não é uma novidade na América Latina. Esta estratégia tem sido implementada desde as origens do período colonial (Scotto, 2011); e é tão inerente ao processo de desenvolvimento da região que Barton (2006) cunhou o termo "ecodependência" para descrevê-la. Segundo o autor, o conceito se refere às relações socioeconômicas ligadas às atividades de extração de recursos naturais para exportação.

De certa forma, o neoextrativismo é produto de diferentes aspectos que caracterizam as institucionalidades constituídas na região. Para Acosta (2011), a

existência da riqueza natural e as crises econômicas recorrentes na América Latina consolidaram uma mentalidade rentista, bem como práticas clientelistas e patrimonialistas. Essas particularidades teriam dado origem a instituições democráticas frágeis e facilmente corrompíveis, que voltam a se reorganizar dentro do contexto neoextrativista.

A dependência do extrativismo para garantir o crescimento econômico na região foi questionada com mais ênfase a partir dos anos 1950, quando foi proposto o modelo de industrialização via substituição de importações. Naquele momento, eram criticados os padrões de comércio internacional, sendo salientados os termos de troca desiguais. Como alternativa, era defendida a substituição da importação de produtos industriais básicos, por meio da constituição de infraestrutura produtiva. Procurava-se implementar esta mudança por meio do endividamento externo, de investimentos diretos internacionais e da intervenção do governo. Essa intervenção poderia ocorrer por meio de empresas estatais, na forma de subsídios e da infraestrutura necessária ao surgimento das novas indústrias (Sikkink, 1991).

Apesar dos resultados obtidos nos anos 1950 e 1960, o modelo de industrialização via substituição de importações, que já vinha apresentando enorme desgaste ao longo da década de 1970, com endividamento externo e déficit comercial crescentes, tornou-se insustentável com a elevação das taxas de juros internacionais em 1979, resultante da nova política monetária restritiva norte-americana (Mattei & Santos Júnior, 2009, p. 107). O vínculo de dependência, dramaticamente rememorado, entre as economias nacional e mundial, se expressou em uma grave crise financeira nos anos 1980, impulsionando a reorientação da estrutura e da estratégia econômicas para o pagamento da dívida, se refletindo em baixas taxas de crescimento ao longo de todo o período.

Esse processo, aliado a mudanças no cenário internacional, resultou em uma forte reação contra o modelo em vigor e induziu uma guinada neoliberal a partir dos anos 1990 (Barton, 2006). A maioria dos países da América Latina, então, passou por um processo de rápida redução do tamanho do Estado, entrada de capitais transnacionais, abertura comercial e privatização de empresas públicas. No caso da mineração, importantes estatais foram privatizadas, como a Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) e a Minerero Peru.

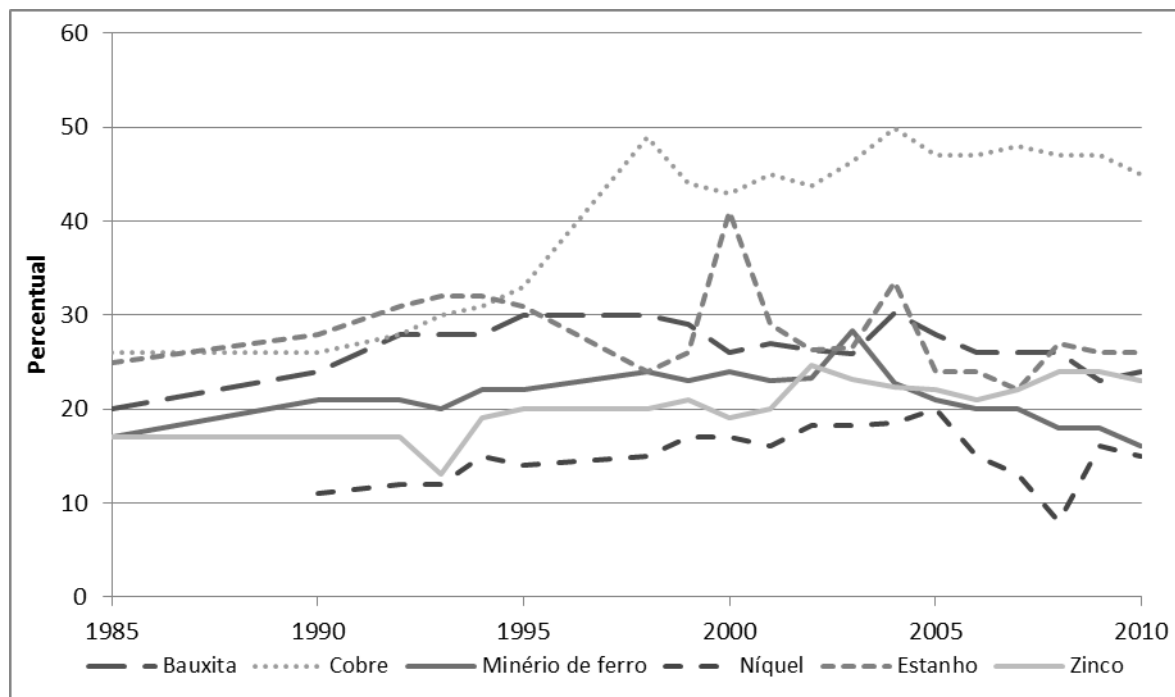
Ainda nesse período, o foco no mercado interno foi reduzido e retomou-se a preocupação com o "crescimento para fora", de tal forma que a exportação voltou a ser vista como "nova" estratégia de desenvolvimento (Barton, 2006). Todavia, o processo de inserção internacional foi marcado pela baixa competitividade dos produtos industrializados regionais, o que levou os países a, novamente, se apoiarem na exportação de produtos intensivos em recursos naturais, onde ainda possuíam vantagens comparativas. Com relação ao mercado mineral (cf. Gráfico 2), nesse momento ocorreu um grande aumento da participação destes países na oferta internacional. No final dos anos 1990, a região passou a responder por mais de 25% da produção mundial de bauxita, 45% de cobre e 29% de estanho.

Dessa forma, o período neoliberal levou a uma especialização da região na comercialização de produtos intensivos em recursos naturais, que permitiam a entrada de divisas necessárias à importação de bens intensivos em tecnologia (Schaper & Vérèz, 2001). Por exemplo, Albavera (2004) identifica um aumento na exportação de minérios muito acima do aumento da participação de refinados. O autor menciona como emblemático o caso da bauxita, cuja produção em mina representava 26% do total mundial, enquanto a produção de alumínio primário ainda girava em torno de 8%. O mesmo comportamento foi identificado com o cobre, sendo produzido 45% do minério e apenas 26% do metal refinado.

A partir dos anos 2000, a região passou por novas mudanças de rumo, com a chegada ao poder de governos identificados como progressistas. Assim, entre as lideranças regionais encontravam-se Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Evo Morales (Bolívia, 2005), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2005), Rafael Correa (Equador, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008). No novo contexto, ocorreram diferentes graus de ruptura das estratégias adotadas anteriormente; enquanto alguns aspectos da política neoliberal foram mantidos, outros foram revistos, conformando o que viria a ser caracterizado como neoextrativismo, de modo geral (Gudynas, 2012a), ou como neoextrativismo progressista, mais especificamente (Gudynas, 2009)⁴.

⁴ A despeito dos vínculos materiais e simbólicos entre políticas redistributivas (amplas, moderadas ou limitadas) que caracterizam a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, de um lado; e da difusão de estratégias de crescimento econômico ancoradas na exploração intensiva e extensiva de bens naturais (Bridge, 2004), a influência estrutural dos mercados de *commodities* e das formas de acumulação baseadas em recursos nos anos 2000 se exerceu de modo generalizado na política continental. Desse modo, os autores optam por definir o neoextrativismo de modo amplo, considerando-o a partir de dois eixos, a saber, a centralidade da exploração de bens

Gráfico 2: Participação da América Latina na produção mineral mundial



Fonte: U.S. Geological Survey (2012).

A partir desta análise, o que se percebe é que o paradigma neoextrativista não é uma completa inovação institucional, mas sim uma combinação de aspectos historicamente enraizados na paisagem econômica e política latinoamericana. Conforme pode ser identificado no Quadro 1, apesar dos elementos novos, o modelo de desenvolvimento se constitui pela apropriação e releitura de elementos característicos de períodos passados.

Nesse sentido, os governos progressistas instalados na região pouco questionaram o papel das indústrias extrativas na busca do desenvolvimento nacional. Ao contrário, buscaram criar novos argumentos para justificar sua adoção. Em primeiro lugar, talvez o argumento mais comumente usado seja que as atividades extrativas minerais são de "interesse nacional", ou "interesse público" (Albavera, 2004), ou ainda, são "o que a maioria quer" (Gudynas, 2012a). Todavia, esse é um dos argumentos mais vagos e frágeis, uma vez que raramente este interesse é especificado ou explicitado. Um segundo argumento, também normalmente apresentado, e com uma visão essencialmente utilitarista da natureza,

naturais e a ampliação do papel do Estado – operadas inclusive por governos de direita e centro-direita, como no Chile, no Peru e no México – nas estratégias de desenvolvimento. Não obstante, a redistribuição assume relevância analítica como variável dependente.

afirma que os países latinoamericanos possuem enormes riquezas que "devem" ser aproveitadas e não podem ser "desperdiçadas" (Gudynas, 2012b).

Quadro 1: Aspectos gerais do neoextrativismo

	Liberalismo (1889-1930)	Desenvolvimentismo (1930-1945) (1945-1985)	Neoliberalismo (1985-2002)	Neoextrativismo (2003-)
Meios	Especialização da estrutura produtiva como inserção externa vantajosa	Generalização da estrutura produtiva como industrialização	Especialização da estrutura produtiva como inserção externa competitiva	
Escala	Nacional	Nacional	Internacional	Global
Resultados	Estrutura produtiva monolítica	Estrutura produtiva complexa, completa e conexa	Estrutura produtiva simples, incompleta e desconexa.	
Papel do Estado	Coadjuvante, apenas garantindo condições para atuação das empresas	Protagonista por meio de empresas estatais	Coadjuvante, apenas regulando a atuação das empresas	Protagonista por meio de empresas estatais ou semi-estatais e captura de renda
Origem dominante do investimento	Internacional, ao nível das estruturas de financiamento e comercialização	Nacional Internacional	Internacional	Indiferente, com algumas posições favoráveis ao capital nacional

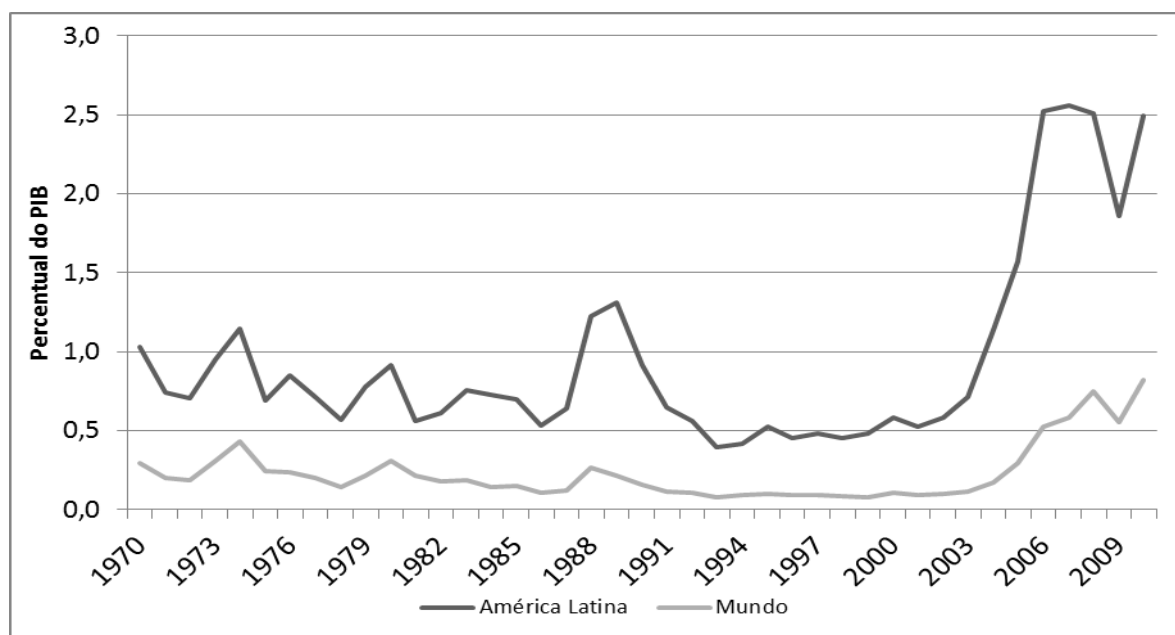
Fonte: Os autores.

Outro grupo de justificativas utilizadas para embasar o neoextrativismo parte da defesa do crescimento econômico. Dentro dessa perspectiva, as atividades extrativas são vistas como "geradoras de riqueza", sendo importantes elementos para o combate à pobreza e à desigualdade. Nesse sentido, o discurso pode apresentar as vantagens da geração de emprego, obtendo apoio de sindicatos e outros movimentos sociais, como também fonte de renda para ser distribuída para grupos específicos. Uma variação, em escala local, do discurso do crescimento econômico, diz respeito às indústrias extrativas como "vetores de desenvolvimento". Essa argumentação é utilizada principalmente nos projetos de enclave, devido à construção de infraestrutura, bem como à possibilidade da geração de empregos formais em regiões de economias de subsistência (Gudynas, 2012a).

Essa preocupação com a defesa do neoextrativismo se intensifica em um momento em que as *commodities* primárias apresentam elevado preço no mercado internacional, devido à demanda dos países asiáticos, em particular da China (Bebbington, 2009; Cacciamali, Bobik, & Celli Jr., 2012). Esse contexto internacional tem sido determinante para o significativo aumento da participação da renda

extrativa no PIB dos países da América Latina⁵, conforme pode ser visto no Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução da renda mineral na América Latina e no mundo



Fonte: World Bank (2013).

Nota: A renda mineral é definida como a diferença entre o valor de produção de um mineral a preços mundiais e seu custo total de produção. Os minerais considerados neste cálculo são estanho, ouro, chumbo, zinco, ferro, cobre, níquel, prata, bauxita e fosfato.

2.3 O papel do Estado no modelo neoextrativista

Talvez a principal ruptura do modelo neoextrativista com o período neoliberal esteja relacionada ao papel desempenhado pelo Estado. Por um lado, ele retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades propostas pelos governos progressistas. Neste novo contexto, tais governos liberalizam e protegem dinâmicas próprias do capitalismo, se abstendo de tomar decisões que possam colocar em risco processos de acumulação (Gudynas, 2012a). Dentre essas atribuições, podem ser listados o apoio à internacionalização de empresas nacionais, a adaptação da legislação para estimular a extração dos recursos naturais e, principalmente, a compensação por meio de políticas de transferência de renda.

O apoio à internacionalização de algumas empresas nacionais vem se dando por dois instrumentos principais: o suporte financeiro e a construção de

⁵ Perspectivas de curto prazo sugerem, ainda, um possível aprofundamento do modelo, uma vez que, em 2011, a região concentrava quase 30% dos investimentos em projetos minerais no mundo, enquanto que a América do Norte, em segundo lugar, recebia cerca de 20% e a Ásia, apenas 11% (ICMM, 2012).

infraestrutura. No caso do suporte financeiro, a concessão de empréstimos já foi amplamente utilizada no passado. No caso brasileiro, esse papel vem sendo desempenhado especialmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que têm aportado grande quantidade de recursos a um seleto grupo de empresas atuantes em setores intensivos em bens naturais, tais como o grupo JBS-Friboi, e diretamente extrativos, como a Vale S.A. (Gudynas, 2012a). De forma geral, no período entre 2002 e 2012, a participação dos setores de óleo e gás, mineração e energia saltou de 54% para 75% da carteira da BNDES Participações S.A. (BNDESPar)⁶; e se forem incluídos, ainda, os setores de papel e celulose e alimentos (particularmente proteína animal), a concentração sobe para 89% (Torres & Góes, 2013).

Ao mesmo tempo, a ideia do Estado como responsável pelo fornecimento de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades econômicas não é uma novidade na região. Em grande parte, o modelo de substituição de importações já propunha essa estratégia. Entretanto, enquanto originalmente se defendia a construção de infraestrutura que consolidasse o mercado interno, no neoextrativismo a prioridade é dada ao escoamento da produção para o abastecimento do mercado internacional. Dessa forma, grande importância é dada à logística e muito se fala nos "gargalos da produção", nos "índice de competitividade" dos países e, no nosso caso, no "custo Brasil". No contexto latinoamericano, tem grande importância a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que é definida por Bebbington (2009, p. 13) como uma rede de rodovias, hidrovias e portos capaz de "abrir" o continente; no caso específico do Brasil podem ser implicadas as obras associadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Uma segunda atribuição que vem sendo desempenhada pelos governos progressistas diz respeito à reconfiguração da regulação legal do setor extrativo. As modificações aí envolvidas representariam uma continuidade das reformas realizadas nos anos 1990, quando muitos dos países alteraram regimes regulatórios nacionais associados aos bens naturais para favorecer a implantação de grandes empresas e a institucionalização de seus direitos de propriedade (Scotto, 2011).

Entretanto, na fase neoextrativista, essas mudanças teriam como objetivo garantir ou ampliar a participação do Estado na apropriação da renda extrativa (cf.

⁶ A BNDESPar é uma subsidiária integral do BNDES, com vistas à gestão de sua participação social em empreendimentos públicos e privados, prioritariamente constituídos sob a legislação nacional.

Quadro 2). Estratégias de tal natureza têm se mostrado eficazes, uma vez que, em todos os países da região o Estado possui o domínio absoluto dos recursos minerais e combustíveis, lhe cabendo conceder permissões para sua exploração econômica (Albavera, 2004).

A avaliação dos efeitos da mudança na legislação referente à indústria extrativa mineral dos diferentes países está além do escopo deste texto, porém o tema deve ser aprofundado uma vez que governos da região possuem uma tradição patrimonialista, não sendo incomum a ingerência de empresas extrativas, inclusive por meio da escolha de representantes de tais empresas para cargos públicos (Acosta, 2011)⁷.

Por fim, o maior diferencial sobre a atuação do Estado dentro do paradigma do neoextrativismo seria o que Gudynas (2012a; , 2012b) convencionou chamar de "Estado compensador". Ao assumir este papel, o Estado se propõe a implantar programas de combate à pobreza a partir da distribuição de recursos fiscais. Em alguns casos, como o Bono Juancito Pinto (Bolívia), esses programas são diretamente vinculados à captura de renda extrativa. Segundo o autor, essa seria uma das principais diferenças entre governos neoextrativistas e rentistas clássicos, nos quais as receitas eram exclusivamente capturadas por elites locais. No caso do Brasil, embora não haja conexão direta entre a renda extrativa e programas sociais como o Programa Bolsa Família (PBF), a legitimação para intensificação das atividades extrativas vem se dando por meio da vinculação da renda capturada pelo Estado na forma de *royalties* a investimentos em educação, tanto no caso do petróleo (Folha Online, 2012), quanto na proposta do novo marco legal da mineração (Barrocal, 2013).

⁷ Por exemplo, a Lei da Mineração no Peru, aprovada em abril de 2008, foi elaborada em forte proximidade com empresas transnacionais, particularmente canadenses (Bebbington, 2009). No Brasil, situações como essas podem ser encontradas, como no caso do Coordenador Geral de Políticas e Programa para Mineração, indicado em 2008, que era egresso da companhia Nacional de Grafite Ltda. Da mesma forma, os estudos que subsidiaram o Plano Nacional de Mineração 2030 foram encomendados a uma empresa de consultoria que pertencia a um ex-coordenador do Instituto Brasileiro de Mineração.

Quadro 2: Mudanças institucionais na América Latina com impactos sobre a indústria extrativa

País	Período neoliberal		Período Neoextrativista
	Mudanças visando o estímulo à atividade privada na mineração	Mudanças permitindo/facilitando investimentos estrangeiros no país (genéricos ou em mineração)	Mudanças visando à apropriação estatal da renda extrativa
Argentina	Ley 24498/1995 de Actualización Minera	Decreto N° 1853/1993, modifica Ley N° 21382/1976 de Inversión Extranjera	Lei de recuperação da YPF (Ley 26741/2012)
Brasil	EC 6/1995		Aumento de percentual e modificação na base de cálculo dos <i>royalties</i> (propostas no novo marco legal da mineração)
Bolívia	Código de Minería (Ley 1777/1997)	Ley de Inversiones (Ley 1.182/1990)	Criação do Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos (Ley 3058/2005) Nacionalização dos hidrocarbonetos (D.S. N° 28701/2006)
Chile	Código de Minería (Ley 18.248/1983)	Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley 600/1976)	Criação do novo regime tributário do imposto específico para a renda operacional da atividade mineira (Ley 20.469/2010)
Equador	Ley de Minería (Ley 126/1991)	Ley 12 de Cámaras de Minería (Decreto N° 415/1993)	Lei reformatória da lei de hidrocarbonetos (Ley 85/2007)
Peru	Ley General de Minería (Decreto Legislativo 109/1992)	Ley de Promoción de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757/1991);	Aumento de percentual e modificação na base de cálculo dos <i>royalties</i> (Decreto Supremo 209/2011)
Venezuela	Decreto con rango y fuerza de ley de minas (295/1999)	Regulación de la inversión extranjera (Decreto 2095/1992)	Lei de imposto sobre preços extraordinários do mercado internacional de hidrocarbonetos (Ley 40114/2013)

Fontes: Adaptado a partir de Chaparro (2002) e Viale (2012).

2.4 Tensões criadas pelo neoextrativismo

Diferentes críticos têm se manifestado contra estratégias de desenvolvimento baseadas fundamentalmente na extração de recursos naturais em geral e, dentro desse contexto, contra o neoextrativismo. Nesse sentido, dois grupos de tensões são comumente levantados: por um lado existem as tensões econômicas, relacionadas aos os efeitos sobre as possibilidades de crescimento econômico de longo prazo; por outro lado há as tensões socioambientais, que dizem respeito aos impactos sobre trabalhadores, comunidades e meio ambiente.

2.4.1 Tensões econômicas

Diferentes estudos têm buscado avaliar a relação entre o grau de dependência que os países têm dos recursos naturais em geral (e de produtos minerais em particular) e a sua taxa de crescimento econômico. Algumas análises

de longo prazo identificaram que muitas das economias dependentes de tais produtos têm apresentado baixo crescimento, ou mesmo crescimento negativo (Davis & Tilton, 2005; Puga, 2007; Sachs & Warner, 1997). Embora a correlação encontrada não necessariamente indique causalidade (Torvik, 2009), a existência de tal relação fortalece o argumento de que esta não seria uma estratégia capaz de garantir o crescimento econômico no longo prazo.

Como forma de explicar esse fenômeno, autores têm se referido à “maldição dos recursos naturais”. Esta proposta defende que a abundância de recursos naturais geraria uma série de distorções econômicas e políticas que acabariam por reduzir a contribuição das atividades extrativas para a economia (Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo, & Warnaars, 2008). A “maldição dos recursos naturais” seria associada a uma série de fenômenos específicos, entre eles a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonização econômica e a "doença holandesa"⁸.

Desde a década de 1950, a partir da hipótese Prebisch-Singer, muitos estudos têm tentado verificar o comportamento da razão de preços entre bens primários e manufaturados. Apesar de ainda não haver consenso, há fortes indícios de que, no longo prazo, o preço das *commodities* tende a cair em relação ao preço dos bens manufaturados (Morgan & Sapsford, 1994; Sapsford & Balasubramanyam, 1994). Esse comportamento poderia ser explicado pelo fato de produtos intensivos em tecnologia possuírem maior dinamismo e maior elasticidade-renda do que os intensivos em recursos naturais, além de contribuírem mais para o aprendizado e ganhos de produtividade (Davis & Tilton, 2005).

Além da tendência de queda no longo prazo, os preços de produtos primários apresentam grande instabilidade. Esta particularidade acaba por dificultar o planejamento econômico dos países dependentes de minérios, uma vez que a

⁸ Os autores optam por discutir e problematizar a literatura pertinente acerca da maldição dos recursos a partir dos quatro efeitos econômicos acima apresentados – termos de troca, volatilidade de preço, monotonização econômica e doença holandesa – em detrimento do vasto debate acerca das estruturas e formas político-institucionais do crescimento econômico baseado em recursos naturais – essencialmente negativos da perspectiva da maldição dos recursos. Fenômenos econômicos relacionados, como a influência da composição diferencial da pauta exportadora de nações extrativas no crescimento econômico (Isham, Woolcock, Pritchett, & Busby, 2005) e da seletividade extensiva e intensiva do investimento setorial, constituindo “novos padrões e escalas de desigualdade” (Bridge, 2004, p. 411), aprofundam e sofisticam a referida opção. Nesse sentido, questões como políticas inadequadas adotadas por "Estados predatórios" (Neumayer, 2004) e possíveis estratégias para minimizar os impactos da maldição dos recursos (Mikesell, 1997) estão além do escopo deste trabalho.

receita gerada por impostos e *royalties* tende também a oscilar consideravelmente (Davis & Tilton, 2005; Morgan & Sapsford, 1994; Sapsford & Balasubramanyam, 1994). Acosta (2011) argumenta que esse processo tem um impacto negativo potencializado pela dependência das economias do sistema financeiro. Segundo o autor, não é incomum que nos momentos de preços elevados, governos nacionais de economias extrativas lastreiem, ou mesmo contraiam, grandes empréstimos para financiar investimentos na infraestrutura com vistas à ampliação da produção.

Porém, ao não realizar um planejamento para os momentos de queda nos preços, em tais situações os países se veem sem recursos para saldar as dívidas contraídas, provocando dificuldades fiscais e instabilidade dos investimentos públicos.

A monotonização⁹ econômica diz respeito, por sua vez, à concentração de atividades em apenas um setor. Uma vez que existem grandes retornos financeiros em setores específicos, na forma de oportunidades de lucros e salários, observa-se um processo de ‘migração’ de investimentos e mão de obra de outras áreas para o setor extrativo. A principal consequência seria a redução da diversidade produtiva e o aumento da dependência econômica do setor intensivo em recursos naturais. Essa situação mostra-se especialmente preocupante no caso de recursos não renováveis, uma vez que o esgotamento das reservas tende a levar à depressão econômica, pela ausência de atividades alternativas.

Apesar de não necessariamente usarem o conceito de monotonização econômica, diferentes autores têm descrito diversas formas pelas quais a intensificação de atividades extrativas pode reduzir a diversidade econômica de um país ou região. Albavera (2004) comenta que o encadeamento para frente ou para trás apresenta limitações e riscos e não pode ser tomado como consequência natural da implantação das atividades extrativas. Alvim e Fantine (2008), por sua vez, identificam sinais desse processo nos anos 1970 no Brasil. Segundo os autores, o governo e as empresas optaram, naquele momento, por direcionar parte significativa dos investimentos para a produção de *commodities* e para a respectiva infraestrutura. Como consequência, quando os preços foram reduzidos na década

⁹ A noção de monotonização vem sendo desenvolvida a partir do intenso debate promovido por agentes sociais representativos, como organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidades atingidas em torno do novo marco legal da mineração. Os autores agradecem, especialmente, a Carlos Alberto Lucio Bittencourt Filho, consultor e pesquisador do IBASE, por sua inspiração original.

de 1980, a produtividade destes investimentos foi simplesmente esterilizada. Da mesma forma, Gudynas (2012b) comenta que as tentativas de diversificação da produção colocadas em prática no Chile após a ditadura militar não tiveram muito êxito.

Por fim, a doença holandesa refere-se aos efeitos da intensa entrada de capital internacional nos países e regiões especializados na exploração de recursos naturais, gerando problemas macroeconômicos. Alguns economistas indicam que o crescimento rápido da exportação de produtos extrativos tende a gerar uma apreciação do câmbio, bem como uma elevação dos salários locais, tornando economias nacionais e regionais menos competitivas. Como impacto final, esse processo tornaria outros setores econômicos menos dinâmicos, reforçando a monotonização econômica mencionada anteriormente (Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo, & Warnaars, 2008; Davis, 1995; Davis & Tilton, 2005).

Apesar desse cenário de elevado risco econômico, não é incomum que governos de países neoextrativistas argumentem que as políticas "corretas", aplicadas no momento adequado, seriam capazes de fazer com que os países escapassem da maldição dos recursos. Porém, segundo Bebbington (2009), as questões estruturais colocadas e as margens de manobra existentes permitem classificar tais posturas como "otimistas", uma vez que a chance de repetição dos problemas identificados é muito maior do que a de sua superação.

2.4.2 Tensões socioambientais

O segundo grupo de tensões criadas pelo paradigma neoextrativista diz respeito aos seus impactos ambientais e sociais, em particular no contexto local. Também chamadas de tensões territoriais (Gudynas, 2012b), elas estão associadas ao processo de distribuição desigual dos recursos e serviços ambientais, bem como da repartição injusta dos riscos ambientais, e estão nas origens de conflitos descritos e denunciados por movimentos que lutam por justiça ambiental (Porto & Milanez, 2009).

A indústria extrativa mineral é, por definição, intensiva em recursos naturais e poluição, causando impactos negativos relevantes sobre os territórios onde se localiza. Essas características, ao contrário de serem mitigadas, são acentuadas no contexto neoextrativista. Ademais, o fato de os governos desses países terem flexibilizado as exigências ambientais para implantação de projetos extrativistas

como estratégia para estimular tais atividades apenas reforça a dimensão dos riscos ambientais envolvidos no setor (Gudynas, 2012a, 2012b).

As atividades extrativas produzem mudanças significativas nos territórios. Nas áreas rurais tendem a causar poluição atmosférica, contaminação hídrica, desmatamento e erosão; já nas regiões urbanas, os efeitos incluem inchaço urbano, favelização, aumento da violência, exploração sexual e sobredemanda dos serviços públicos de saúde, saneamento e segurança. Nesse sentido, as comunidades locais tendem a arcar com a maioria dos impactos negativos, enquanto que grande parte dos benefícios é concentrada pelas empresas, ou pelos governos nacionais, caracterizando um grande desequilíbrio na distribuição dos benefícios e prejuízos gerados (Davis & Tilton, 2005).

Além dos impactos sociais e ambientais mencionados, outros problemas surgem quando as atividades extrativas implantam enclaves produtivos em áreas remotas. Nessas situações, elas ainda causam a fragmentação territorial, deslocando comunidades locais e inviabilizando formas tradicionais de reprodução social. Problemas dessa natureza são muitas vezes ignorados pelo poder público porque os Estados neoextrativistas, de forma geral, desconsideram demandas não econômicas, tais como aquelas baseadas em valores culturais ou religiosos. Pelo contrário, quando alguma reivindicação é feita, os debates são limitados ao valor das compensações econômicas e à definição dos grupos passíveis de receber compensações (Gudynas, 2012a).

Conforme mencionado anteriormente, as práticas neoextrativistas são muitas vezes legitimadas como sendo de "interesse nacional". Considerando que as demandas concorrentes e questionamentos ao modelo são muitas vezes feitos por grupos numericamente pequenos e marginalizados no contexto nacional, tais movimentos são, em grande medida, desqualificados pelos governos centrais, sendo definidos como "políticos", "radicais" ou, ainda, identificados como práticas de "antidesenvolvimento" (Gudynas, 2012a). Sendo assim, a postura geral, conforme resumida por Bebbington (2009, p. 19), consiste em afirmar que "os recursos pertencem à nação e não a uma comunidade indígena ou local" e que "eles serão desenvolvidos, [de modo que] as consultas serão apenas um processo administrativo, e as discordâncias não serão permitidas".

3 SINAIS DO NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL E A REPRIMARIZAÇÃO DA ECONOMIA

No Brasil, o debate sobre neoextrativismo é embrionário. Como o país possui uma estrutura produtiva mais complexa e um perfil comercial distinto do restante da América Latina, sua população raramente o identifica como um país extrativo (Barton, 2006). Ao mesmo tempo, vem se aprofundando aqui um debate sobre as possibilidades do neodesenvolvimentismo, definido como um modelo no qual um Estado forte, através de políticas nacionais de desenvolvimento “adequadas”, deveria estimular o florescimento de um mercado forte e, junto com ele, promover o crescimento econômico necessário para reduzir a desigualdade social. Sua estratégia fundamental se baseia na redefinição de sua inserção internacional e, para tanto, seria função do Estado investir na infraestrutura do país, para aumentar sua "competitividade", bem como apoiar financeiramente empresas que tivessem chance de se tornar agentes globais (Sicsú, Paula, & Michel, 2007).

Apesar das diferenças entre neodesenvolvimentismo e neoextrativismo, os dois conceitos apresentam muitos pontos em comum. Este é o caso, por exemplo, do entendimento do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, do foco na inserção internacional e da definição do Estado como protagonista do processo de mudança (Gudynas, 2012b). Além disso, políticas desenvolvimentistas, quando não plenamente implementadas, ou quando restringidas por aspectos externos, podem aprofundar o perfil extrativo de uma região, ou mesmo do país. Este, por exemplo, foi o caso do Programa Grande Carajás (PGC) que, em sua concepção original, argumentava que a implantação de 22 produtoras independentes de ferro gusa, sete unidades de ferroligas e uma unidade de silício metálico seria suficiente para induzir o surgimento de um grande polo minero-metalúrgico, incluindo fábricas de bens de capital e bens finais (G. O. Carvalho, 2001). Passados quase 30 anos, o projeto, entretanto, ficou limitado a uma grande mina, uma ferrovia, um porto e 17 guseiras, que produzem, de forma intermitente, bens semi-acabados exclusivamente para a exportação.

Ao mesmo tempo, o contexto do atual regime de preços dos recursos minerais e da fácil renda da exportação de produtos primários pode ser bastante tentador (Gudynas, 2012a), levando grupos industriais a mudar o direcionamento de seus negócios e os transformando em empresas extrativas. Talvez o caso mais

emblemático dessa situação seja a Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN), símbolo do desenvolvimentismo brasileiro que, em 2011, teve mais da metade do seu resultado operacional decorrente da extração de minério de ferro no município de Congonhas (MG), e não da produção de aço (Ribeiro, 2012).

Devido a esses fatores, considera-se pertinente avaliar até que ponto podem ser identificadas "tendências" neoextrativistas na economia brasileira. Estes sinais já vêm sendo discutidos por diferentes autores que estudam a reprimarização da pauta de exportação¹⁰ e a inserção regressiva do Brasil no comércio internacional. Esses trabalhos buscam avaliar até que ponto a exportação de bens mais complexos e de maior valor agregado está perdendo espaço para a exportação de bens primários, agrícolas e minerais.

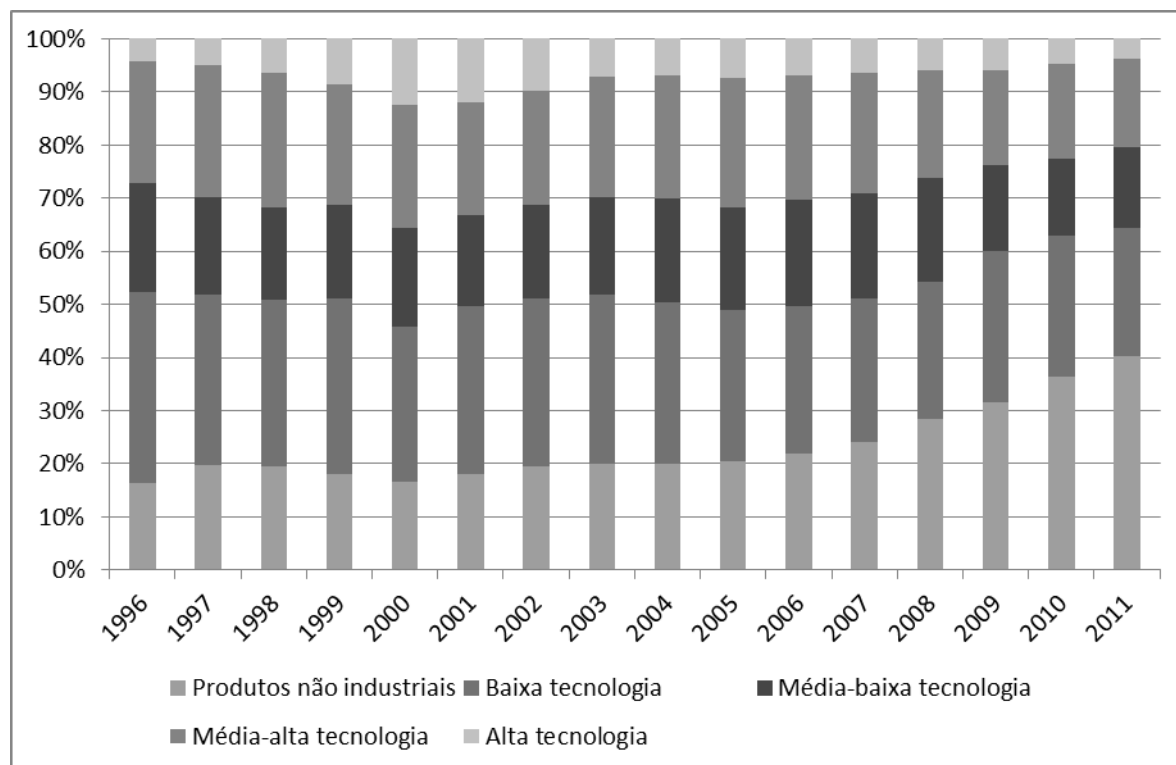
De forma geral, essa tendência já havia sido identificada no início dos anos 2000 por Gonçalves (2001, p. 1), quando o autor definiu o processo de inserção regressiva como envolvendo "tanto a significativa perda de competitividade internacional da indústria brasileira, quanto o fenômeno da reprimarização da pauta exportadora". Para esse autor, a pauta de exportação do Brasil passou por uma fase *upgrading* ao longo da década de 1980 e da primeira metade dos anos 1990, tendo tal comportamento sido invertido posteriormente. Naquele momento, tal processo foi explicado, principalmente, pela mudança na estrutura das exportações, representada pelo aumento da importância relativa de produtos agrícolas.

Uma análise de mesma natureza foi feita por De Negri e Alvarenga (2011), que apontaram a ampliação significativa, nos últimos anos, da participação das *commodities* primárias na pauta de exportações brasileiras, conforme apresentado no Gráfico 4. Destaca-se, assim, um movimento de insulamento de setores econômicos de alta competitividade, intensivos em recursos naturais – que tem como contraparte o ‘desaparecimento’ de outros –, o que se traduz em simplificação, tendo como eixo dinâmico os segmentos de *commodities* primárias. Esta especialização reversa constituiria uma das expressões-chave da dependência externa da economia nacional, sendo a atividade extrativa mineral seu principal motor na atualidade. Por exemplo, em 2009, apenas a indústria extrativa mineral respondeu por cerca de 20% das exportações brasileiras e a mais de 60% do saldo

¹⁰ Ao se utilizar o termo reprimarização da pauta de exportação, não se pretende sugerir que necessariamente haja uma redução da venda de bens industrializados, mas sim que seu aumento tem sido inferior ao crescimento das exportações de produtos básicos (Bastos & Gomes, 2011).

da balança comercial. Dentro desse contexto, Squeff (2012, p. 45) argumenta que “os resultados da balança comercial brasileira têm se mantido positivos somente por conta dos superávits dos produtos não manufaturados”.

Gráfico 4: Evolução da exportação brasileira por intensidade tecnológica



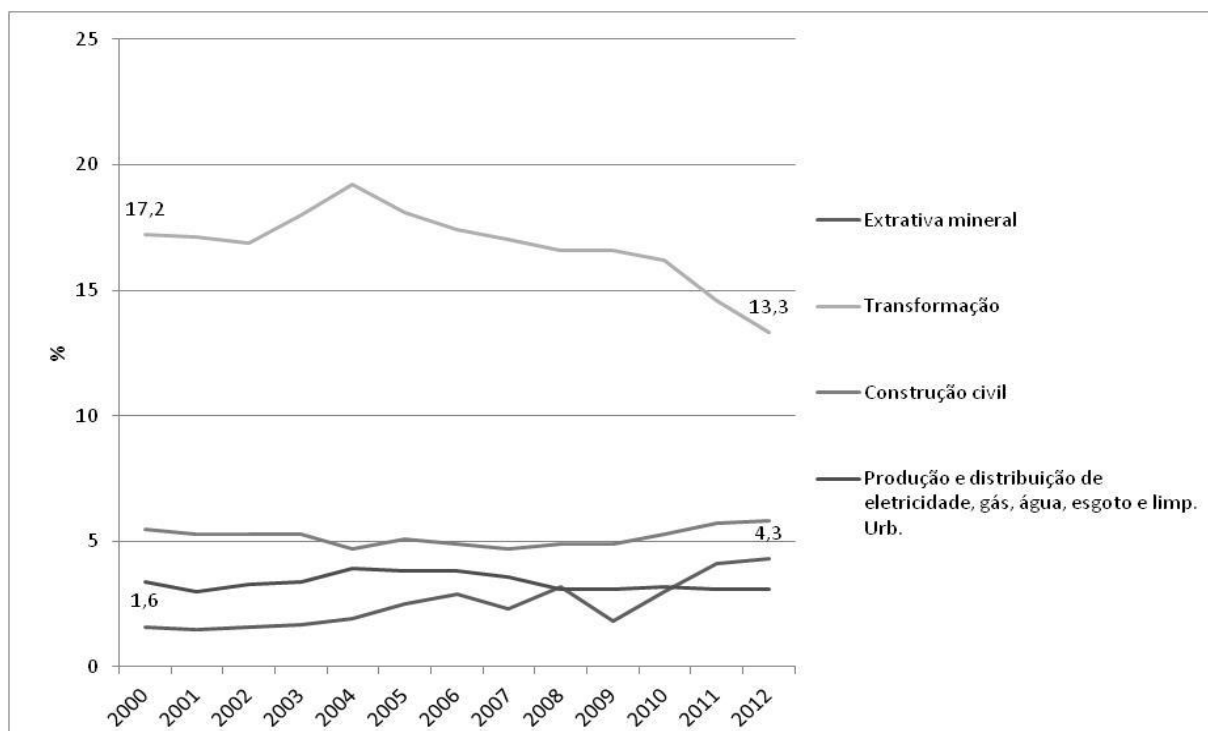
Fonte: MDIC (2013).

No âmbito mais estrito da indústria extrativa mineral, ainda seria o segmento de bens primários a se destacar, em detrimento dos de semimanufaturados ou manufaturados. Dentre os bens primários, por sua vez, os minerais metálicos exercem ampla dominância, uma vez que o valor exportado deste grupo tem excedido grandemente o valor conjunto de minerais não-metálicos, minerais energéticos e gemas e diamantes (DNPM, 2010). Conforme mencionado anteriormente, o aumento da exportação dos minérios deve-se especialmente ao “efeito China”, sendo seu crescimento econômico identificado como principal causa da elevação dos preços das *commodities*, em particular metálicas e industriais (Prates, 2007). O impacto deste crescimento na pauta de exportação do Brasil foi verificado por Bastos e Gomes (2011), que estimaram que o efeito estrutura

combinada¹¹ da exportação do minério de ferro do Brasil para a China variou 1.491% entre 1997/1999 e 2007/2009.

A principal crítica à validade da tese da reprimarização da economia nacional diz respeito ao fato de que, embora efetivo, este processo estaria ocorrendo apenas no nível da pauta exportadora. Entretanto, um olhar mais detido revela que, em realidade, o referido processo, apesar de recente, se relaciona diretamente à composição do setor secundário, assim como à qualidade de sua participação no PIB. Como pode ser verificado no Gráfico 5, enquanto as atividades da construção civil e da produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana mantiveram sua participação constante entre 2000 e 2012 (de 5,5% para 5,8% e de 3,4% para 3,1%, respectivamente), observou-se uma ascensão importante da indústria extrativa mineral, que ampliou sua participação no produto nacional de 1,6% para 4,3%. Não coincidentemente, a indústria da transformação decresceu em termos relativos de 17,2% para 13,3%.

Gráfico 5: Participação atividades econômicas selecionadas no Valor Adicionado, Brasil, 2000-2012



Fonte: IBGE (2012).

¹¹ As autoras definem o efeito estrutura combinada como sendo a evolução relativa de cada mercado de destino ponderada pela importância relativa dessa parcela de mercado para o Brasil.

Dessa forma, dados empíricos indicam que setores manufatureiros vêm perdendo espaço relativo para os setores extrativos e de transformação primária tanto na pauta de exportação, quanto no PIB do país. Embora essas mudanças não tenham sido suficientes para permitir a identificação da economia brasileira como uma economia extrativa, tais tendências sugerem a necessidade de cuidados para que esse modelo não se aprofunde. No entanto, a proposta que vem se consolidando sobre o novo marco legal da mineração reforça a presença de um paradigma neoextrativista emergente, que pode vir a aprofundar as tensões mencionadas na seção 2.4.

4 A PROPOSTA DO NOVO MARCO LEGAL DA MINERAÇÃO E O RISCO DA CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NEOEXTRATIVISTAS

Nesta seção propõe-se avaliar em que medida os princípios associados à racionalidade neoextrativista podem ser identificados na proposta do novo marco legal da mineração. Esta seção se baseia em duas diferentes propostas do marco legal já publicizadas.

Em primeiro lugar, remete ao Projeto de Lei n. 5.807, discutido pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil entre 2009 e 2012 e apresentado ao Congresso em junho de 2013, contendo 59 artigos (Brasil, 2013a). O referido projeto pode ser entendido, de maneira simplificada, como expressivo da estratégia do Poder Executivo Federal de expansão das atividades extrativas minerais no Brasil e de ampliação da parcela da renda extrativa capturada pelo Estado – refletindo, prioritariamente, orientações economicista e tecnocrática.

Por sua vez, o Substitutivo Preliminar ao Projeto de Lei Nº 37/2011¹² é composto por um texto disponibilizado ao público interessado em duas versões, os chamados Primeiro e Segundo substitutivos preliminares, apresentados à Câmara dos Deputados em novembro de 2013 (Brasil, 2013b) e em abril de 2014 (Brasil, 2014), respectivamente.

Além da similaridade estrutural das versões, contendo 130 artigos e significativo detalhamento em relação ao PL Nº 5.807/2013, o Substitutivo Preliminar

¹² O PL Nº 37/2011 “dispõe sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967” foi apresentado pelo Dep. Federal Welinton Prado (PT-MG) em 3 de fevereiro de 2011 (Brasil, 2011). A ele foram apensados os Projetos de Lei Nº 463/2011, Nº 3.430/2012, Nº 4.679/2012, Nº 5.138/2013, Nº 5.306/2013 e, finalmente, Nº 5.807/2013, aos quais a Comissão Especial do Código Mineral vem se dedicando.

veicula a posição de parcela influente do Poder Legislativo Federal, particularmente permeável a interesses corporativos diversificados, desde grandes empresas mineradoras e suas organizações nacionais de representação – dentre as quais se destaca o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) –, passando por pequenas e médias mineradoras e, sobretudo, indo até a ampla variedade de empresas de prospecção e pesquisa geológica, assim como prestadoras de serviços associadas.

A estruturação da seção, no entanto, é proposta pelos autores, não seguindo necessariamente a ordem dos artigos do Projeto de Lei e Substitutivos.

4.1 Intensificação da extração mineral

Como forma de valorizar politicamente, institucionalmente e legalmente a mineração, tanto o Projeto de Lei quanto as versões do Substitutivo definem o aproveitamento dos recursos naturais como atividade de utilidade pública e de interesse nacional (Brasil, 2013a, art. 1º; , 2013b, art. 3º; , 2014, art. 3º). Essa determinação é importante para o setor, uma vez que tais definições podem definir pareceres favoráveis em caso de contestações judiciais. Nesse sentido, ambos propiciam segurança jurídica para as empresas no que diz respeito aos investimentos em extração mineral, caracterizados por longo tempo de maturação. Porém, a preocupação do Governo Federal com relação à produção mineral vai muito além. As propostas de legislação são calcadas no conceito de “determinismo mineral” e no pressuposto de que todo o minério disponível deve ser extraído.

Conseqüentemente, o Código Mineral de 1967 é criticado por permitir que pessoas ou empresas detenham títulos de outorga e não desenvolvam nenhuma atividade de extração de recursos minerais, como argumentado pelo Ministro de Minas e Energia:

“[...] nós temos hoje cerca de 160 mil áreas distribuídas por todo o mapa geográfico brasileiro, havendo áreas em todas as latitudes deste País, enquanto que apenas oito mil destas áreas são de fato produtivas e estão sendo exploradas regularmente. Em 160 mil, apenas oito mil. Isto porque somos regidos por uma lei, como disse, frouxa, que não corresponde em sua integralidade aos melhores interesses nacionais” (Lobão, 2010).

Sendo assim, uma das principais motivações subjacentes à proposta do novo marco legal é a criação de instrumentos que aumentem a quantidade de jazidas exploradas no país. Para tanto, o Projeto de Lei estabelece que as licenças de pesquisa passariam a ter um prazo definido em editais de licitação (Brasil, 2013a, arts. 10 e 14) e as versões do Substitutivo definem um limite máximo de seis anos

para que seja iniciada a exploração, sob o risco de perda da licença de pesquisa e pagamento de multa (Brasil, 2013b, art. 25; , 2014, art. 25).

Da mesma forma, o direito de lavra, considerado vitalício segundo o Código Mineral atual, passa a ter caducidade nas novas propostas. A esse respeito, uma consideração importante se faz necessária. O Projeto de Lei estabelece dois regimes de aproveitamento mineral, seja por concessão (implicando licitação ou chamada pública) ou por autorização, que dispensa tais procedimentos, sendo aplicável particularmente à “lavra de minérios para emprego imediato na construção civil” (Brasil, 2013a). Daí se depreende que a lavra de minérios em larga escala, orientação exportadora e cotação internacional seria, em grande medida, submetida aos procedimentos associados à concessão, implicando maior transparência e competição entre as empresas pelo acesso às maiores e melhores reservas.

Considerando a centralidade econômica desse segmento da indústria extrativa mineral e os prazos respectivos de caducidade do direito de lavra – 40 anos prorrogáveis por mais 20 anos para contratos de concessão e 10 anos prorrogáveis por igual período para contratos de autorização (Brasil, 2013a, art. 15) –, percebe-se a ênfase do Executivo Federal em expandir a modalidade concessão, a partir da ampliação da segurança jurídica às empresas, em detrimento do formato de autorização.

Assim, ambas as versões do Substitutivo conservam a dualidade do regime de aproveitamento, assim como o prazo de duração relativo aos contratos de concessão em 40 anos (20 anos prorrogáveis). No entanto, ampliam consideravelmente o prazo das autorizações de 10 para 30 anos, prorrogáveis por mais 15 anos, além de prover garantias maiores aos autorizatários (Brasil, 2013b, art. 18; , 2014, art. 18).

Embora a condição de caducidade seja importante do ponto de vista neoextrativista pois permitiria a retirada de direito de lavra das empresas cuja eficácia operacional não esteja em acordo com as expectativas do Executivo Federal, as referidas garantias para os autorizatários e a possibilidade de expedição estadual de autorização (Brasil, 2013b, art. 18; , 2014, art. 18) tendem a reequacionar a distribuição do poder discricionário sobre o aproveitamento mineral em favor das empresas mineradoras, atenuando o controle estatal.

Do ponto de vista da segurança jurídica, um dos elementos mais importantes na nova proposta de Código da Mineração diz respeito à possibilidade de uso dos direitos minerários como garantia de empréstimos voltados ao desenvolvimento de operações especificamente extrativas. Tal possibilidade permitiria, no limite, que as empresas obtivessem empréstimos a partir dos recursos do subsolo, algo que em última análise, é um patrimônio da União. Embora esse mecanismo não esteja previsto no Projeto de Lei, ele aparece em ambas as versões do Substitutivo (Brasil, 2013b, art. 79; 2014, art. 79).

Sua efetivação poderá configurar, de um lado, uma via especialmente atrativa de valorização de recursos 'ociosos' em mercados de capitais, conformando propriamente um mecanismo específico de acumulação por espoliação (Harvey, 2003); e, de outro, um forte impulso à financeirização do setor, atrelando ainda mais a indústria extrativa mineral à operação em mercados financeiros e à lógica de *shareholder value* (Froud, Haslam, Johal, & Williams, 2000).

Esses aspectos, portanto, indicam o quanto o novo marco regulatório está alinhados ao pressuposto do crescimento econômico baseado na apropriação da natureza e dos recursos naturais, elementos profundamente associados ao pensamento neoextrativista.

4.2 Fortalecimento da regulação governamental

Do ponto de vista institucional, há duas mudanças no marco legal da mineração buscando fortalecer o controle estatal dos recursos minerais: a transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em uma agência reguladora, a Agência Nacional de Mineração (ANM); e a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM).

De acordo com o Código Mineral de 1967, o principal agente público envolvido no processo de licenciamento mineral é o DNPM, uma autarquia vinculada ao MME cujas superintendências regionais são responsáveis por receber os requerimentos de pesquisa e de lavra e avaliá-los. A proposta da ANM segue o modelo das agências reguladoras existentes, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Nos três documentos analisados, prevê-se que essa agência teria como principais funções a regulação, gestão de informações e fiscalização do

aproveitamento mineral. Sua direção seria feita por um colegiado nomeado pela Presidência da República (Brasil, 2013a, Cap. VI; , 2013b, Cap. X; , 2014, Cap. X). O CNPM, por sua vez, foi inspirado no exemplo do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e teria sua composição definida por decreto do Poder Executivo¹³. Possui caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na definição de diretrizes voltadas para o planejamento, estímulo à pesquisa e à inovação e promoção da agregação de valor na indústria extrativa mineral.

A redação dos três documentos é muito próxima. Entretanto nas duas versões do Substitutivo, também se atribui ao CNPM a responsabilidade pelo Zoneamento Minerário, que não é mencionado no Projeto de Lei. Além disso, enquanto o documento do Executivo deixa a composição do conselho a cargo da presidência, o Substitutivo define os órgãos integrantes do CNPM, alterando novamente o escopo de atuação do Executivo Federal a partir de uma definição difusa de sua composição. (Brasil, 2013a, Cap. IV; , 2013b, Cap. VIII; , 2014, Cap. VIII).

Desse modo, o CNPM seria integrado por representantes do Ministério de Minas e Energia, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, empresas, “setor tecnológico”, universidade, sociedade civil, trabalhadores mineiros, estados e municípios mineradores, municípios impactados, Câmara dos Deputados, Senado e Organização das Cooperativas Brasileiras.

Sendo assim, a mudança no marco regulatório tende a aumentar o poder discricionário do Executivo Federal sobre os recursos minerais, ainda que o Poder Legislativo tenha atenuado essa diretriz original nas versões do Substitutivo. Entretanto, tais propostas possuem um caráter essencialmente centralizador, uma vez que concedem novos poderes ao Poder Executivo Federal. Segundo os três documentos, a Presidência assumiria a responsabilidade pela nomeação dos diretores da ANM e, no caso do Projeto de Lei, pela definição da composição do CNPM. Nesse sentido, pode ser identificada uma maior preocupação com o controle do uso dos recursos minerais, o que vai ao encontro do paradigma neoextrativista.

¹³ O Conselho Nacional de Política Energética, formado por pessoas designadas pelo Presidente da República, é composto por nove ministros (Minas e Energia; Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Meio Ambiente; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil; Integração Nacional; e Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e um representante dos estados, da sociedade civil, das universidades, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), e o Secretário Executivo do Ministério de Minas e Energia.

A questão da participação social também parece ser um elemento sensível nas propostas do novo marco legal. Na versão proposta pela Câmara dos Deputados, apesar da ampla composição do CNPM, não está prevista a participação do Ministério de Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, ou Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgãos que, por suas atribuições poderiam propor limitações à atividade mineradora e que tendem a absorver parte das demandas de populações atingidas por operações extrativas minerais e suas correlatas. Esses aspectos não apenas reforçam a preocupação em garantir a expansão da mineração no Brasil como também indicam uma redução no debate democrático sobre a mineração, como ainda permite ações autoritárias por parte do Governo Federal.

4.3 Aumento da participação do Estado na renda mineral

Com relação à renda mineral, todos os documentos analisados apresentam explicitamente uma preocupação com o aumento da captura, por parte do Estado, da renda mineral. Este aspecto se manifesta por meio da mudança na cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). No Brasil, os *royalties* da mineração são pagos através da CFEM, instituída pelas leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, e correspondem ao pagamento pelo direito de uso de recursos pertencentes à União.

Segundo o Código Mineral atual, a arrecadação da CFEM é calculada como um percentual do faturamento líquido da empresa mineradora. A definição da alíquota depende do mineral, podendo variar entre 1% para o ouro, até 3% para minérios de alumínio, manganês, sal-gema e potássio (Brasil, 1990).

Com relação ao cálculo, o Projeto de Lei de novo marco legal estabelece a cobrança sobre a receita bruta de venda, deduzidos os tributos efetivos sobre a comercialização¹⁴ (Brasil, 2013a, art. 35). As versões do Substitutivo mantêm a proposta de mudança de base cálculo, embora na variante de 2014 haja uma significativa complexificação desse instrumento, uma vez que, dependendo da situação, permite-se a cobrança a partir da receita bruta de venda, do custo apurado do minério, do preço parâmetro da Receita Federal, do valor no documento fiscal de saída, do valor da arrematação ou do valor de primeira aquisição (Brasil, 2014, Art. 65 e 66).

¹⁴ Essa decisão, provavelmente, deve-se ao fato de muitas empresas superestimarem seus gastos de transporte, incluindo nas deduções valores associados a máquinas e equipamentos usados na operação das minas (esteiras, pás carregadeiras, caminhões fora de estrada, etc.) que deveriam ser contabilizados como despesas operacionais (Lima, Queiroz Filho, Schüller, & Pontes, 2011).

Além da mudança na base de cálculo, as propostas de marco legal também buscam aumentar a alíquota de cobrança. Tanto o Projeto de Lei, quanto a versão do Substitutivo de 2014 indicam a elevação da alíquota máxima de 3% para 4%. Entretanto, o Projeto de Lei atribui a definição dos percentuais à regulamentação posterior da lei, uma vez mais centralizando o estabelecimento de mecanismos que incidem sobre resultados operacionais de empresas mineradoras. Sendo assim, o Substitutivo em sua última versão trata de definir de modo específico as alíquotas para os principais minerais extraídos no país entre 0,2% e 4% (Brasil, 2013a, art. 36; 2014, Anexo II), provendo novamente maior segurança aos diversos segmentos da indústria extrativa mineral.

Em reação a essa proposta, que amplia apenas marginalmente as alíquotas aplicadas da CFEM, existe uma intensa pressão por parte das empresas mineradoras para que um eventual aumento no pagamento da CFEM seja compensado pela redução na carga tributária, sob o argumento de que tal aumento iria reduzir a competitividade do minério brasileiro no mercado internacional¹⁵. Esse argumento é baseado em um estudo encomendado pelas próprias empresas, por meio do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), que afirma que o setor mineral no Brasil apresenta uma das três cargas tributárias mais elevadas do mundo (Ernst&Young, 2008).

Entretanto, tais afirmativas precisam ser avaliadas cuidadosamente, pois tal conclusão está longe de ser consensual. Outra pesquisa com base em 30 jurisdições (países, estados ou províncias) apresenta uma conclusão bastante diferente, indicando que a tributação no Brasil seria somente superior a da China, Cazaquistão, Suécia e Chile. Segundo este estudo, a tributação mineral efetiva no Brasil (35%) é muito inferior aos 63,8% aplicado pela província de Ontário, no Canadá, ou 49,9% do estado do Arizona, nos EUA. Sendo assim, o estudo conclui que “as companhias mineradoras têm pouco do que se queixar e, fundamentalmente, uma revisão em sentido ascendente das alíquotas minerais [...] têm pouca possibilidade de afetar negativamente o nível de investimento no setor” (Santos, 2012, p. 12). Indo ao encontro de tais afirmativas, uma pesquisa realizada pelo Fraser Institute com representantes de mais de 800 empresas mineradoras em

¹⁵ Apenas no que se refere ao ferro, principal mineral de exportação em valor e volume, o Brasil desfruta dos menores custos de mina do mundo, que compreendem *royalties* e custos logísticos (P. S. L. Carvalho, Silva, Rocio, & Moszkowicz, 2014), o que questiona fortemente a tese da perda de competitividade a partir da ampliação marginal da CFEM.

todo o mundo indica que apenas 1% dos entrevistados não investiria no Brasil por causa dos impostos (McMahon & Cervantes, 2012).

Dessa forma, existe uma disputa intensa sobre a renda extrativa. De um lado, as empresas tentam garantir a manutenção dos altos lucros que vêm obtendo recentemente, dado o contexto de manutenção dos preços dos minérios em patamar elevado no mercado mundial. Em oposição, o Poder Executivo Federal tenta aumentar a participação do Estado nesses resultados, em conformidade com estratégias recorrentes propostas na esfera do neoextrativismo.

Outra questão referente à renda mineral debatida no novo marco legal diz respeito à sua distribuição. De acordo com o Código Mineral atual, os *royalties* são distribuídos entre o município (65%) e o estado (23%) onde se dá a lavra, o DNPM (10%) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) (2%) (Brasil, 1990). Nas novas propostas, enquanto o Projeto de Lei não alterou essa distribuição, as duas versões do Substitutivo reduzem a participação dos municípios mineradores (60%), dos estados (20%) e da União (10%), para incorporar os municípios afetados por infraestrutura de apoio à mineração, como logística (ferrovias e portos) e estocagem (barragens de estéril e rejeitos) (Brasil, 2013a, art. 38; , 2013b, art. 68; , 2014, art. 68; Carvalho, Silva, Rocio, & Moszkowicz, 2014).

Em grande medida, a nova distribuição proposta reconhece o escopo de impacto ampliado das redes de produção extrativo-minerais. No entanto, ela se relaciona, ainda, de modo problemático, à incorporação de demandas veiculadas por representantes do Poder Executivo em escalas municipal e regional – como o Consórcio dos Municípios da Estrada de Ferro Carajás (COMEFEC) e a Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais (AMIG), por exemplo – como forma de ampliar a adesão dos agentes políticos ao modelo de crescimento centrado na exportação de recursos naturais, em detrimento de quaisquer garantias de redução de impactos socioambientais, produção de benefícios ou mesmo auxílio a processos de diversificação econômica ao nível das comunidades e grupos sociais afetados. Com relação ao uso desses recursos, atualmente não há quaisquer restrições significativas, de modo que as instituições governamentais são proibidas apenas de empregar tais recursos para pagamento de dívidas e custeio de pessoal permanente. Na grande maioria dos municípios mineradores estudados por Enriquez

(2007), a CFEM era enviada para um 'caixa único' municipal¹⁶, ou não tinha destino específico. Esse problema não é enfrentado pelo Projeto de Lei, que não aborda essa questão (Brasil, 2013a, art. 38). Por outro lado, as versões do Substitutivo, além de manter as restrições, criam conselhos formados por representantes "da sociedade e do setor produtivo" para o acompanhamento da aplicação dos recursos (Brasil, 2013b, art. 68; 2014, art. 68), a despeito de funções deliberativas mais amplas que poderiam contribuir para o aperfeiçoamento do emprego desses recursos.

4.4 Agregação de valor/verticalização da rede

Um elemento contraditório na proposta do novo marco legal diz respeito à agregação de valor aos recursos minerais e à verticalização da rede de produção. Essa é uma questão muitas vezes levantada por representantes do Poder Executivo Federal, normalmente alinhados a uma perspectiva neodesenvolvimentista. Nesse sentido, do ponto de vista retórico, existe um discurso de estímulo à industrialização, baseando-se no argumento de que ela aumentaria o valor agregado dos produtos, elevaria a receita das exportações, geraria mais empregos e permitiria a arrecadação de mais impostos, como defendido pelo então Diretor do DNPM:

"Acho que o fato de termos esse modelo, sem dúvida alguma, estimulará, inclusive permitirá que o governo possa exigir investimentos na cadeia produtiva e permitirá que o grau de agregação de valores da matéria-prima mineral possa também estar sendo pensado e avançar, de tal sorte que a matéria-prima mineral não seja exportada sem a necessária agregação de valor, ou seja, o aço seja produzido aqui ou o refino do cobre seja feito aqui, ou seja, a matéria-prima não seja exportada como concentrada e sim como já o bem final. Isso é fundamental, porque aqui é que vão estar sendo gerados os empregos, a renda circulará aqui e certamente o País estará ganhando" (Nery, 2010).

Esses elementos aparecem nas propostas do novo marco legal, porém, também apenas no nível discursivo. Em diferentes momentos os textos fazem referências genéricas a esses temas, como princípios e diretrizes (Brasil, 2013a, art. 1; 2013b, art. 2; 2014, art. 3). Porém, apesar de os documentos serem muito detalhados em diversos itens, esse aspecto é pouco elaborado ao longo dos documentos.

Não existe nenhuma referência concreta a alterações da estrutura de tributação ou à atual promoção da exportação mineral *in natura*. Dessa forma, é

¹⁶ Itabira (MG) era uma das poucas exceções, uma vez que a Prefeitura dessa cidade (motivada pelo esgotamento iminente de suas jazidas) aplicava os recursos da CFEM em um fundo para pesquisa tecnológica e diversificação da economia local. Outra exceção foi o município de Forquilha (SC), que vinculou a CFEM a um fundo municipal de meio ambiente.

mantida a atual tributação inferior para exportação mineral (IRPJ, 25%; CSLL, 12%; CFEM, 4%), bem como isenção de PIS (0,65%), COFINS (3%) e ICMS (13%) aos minérios exportados, tendo por base a Lei nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir. Tal situação sugere uma baixa preocupação efetiva com o reposicionamento do Brasil como exportador de commodities primárias, mantendo, assim, forte alinhamento com premissas neoextrativistas.

Além disso, ainda que tal perspectiva fosse encaminhada concretamente nas propostas do novo marco legal, seria necessário considerar dinâmicas mais estruturais de mercados globais de minérios – que vêm apresentando mais recentemente situações de sobrecapacidade e redução progressiva de preços, como no mercado de minério de ferro – e de bens minerais beneficiados, sendo o exemplo da siderurgia, que vêm enfrentado uma situação estrutural de sobrecapacidade desde os anos 1960 (da ordem de 400 milhões de toneladas atualmente) seu equivalente. Certamente, considerações desse tipo têm estado ausentes dos discursos políticos mais otimistas em torno da verticalização e da agregação de valor na indústria extrativa mineral.

4.5 Perspectiva ambiental e a recuperação dos impactos

Da mesma forma que o debate sobre agregação de valor, a questão ambiental surge nas propostas do novo marco legal a partir de uma perspectiva predominantemente discursiva. Apesar de existirem em todos os documentos referências genéricas ao “desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2013a, art. 1; 2013b, art. 2; , 2014, art. 2), a interpretação desse conceito é bastante limitada. Quando os documentos se referem à perspectiva intergeracional, eles demonstram uma preocupação em apenas garantir o suprimento de bens minerais às gerações futuras (Brasil, 2013a, art. 22; 2013b, art. 52; , 2014, art. 52), deixando de considerar, por exemplo, questões de equidade de acesso a outros bens comuns (água, terra, flora etc.) pelas gerações atuais.

Além disso, as únicas medidas concretas apresentadas com relação à questão ambiental diz respeito à necessidade do cumprimento da legislação existente e à recuperação dos danos ambientais (Brasil, 2013a, art. 1; 2013b, art. 3; 2014, art. 3). Sendo assim, nenhuma das propostas aponta para uma perspectiva de precaução, ou mesmo prevenção dos impactos ambientais. Mais do que isso, nas versões do Substitutivo, existe certa flexibilização do licenciamento ambiental, uma

vez que somente o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é necessário para a assinatura do contrato de concessão (Brasil, 2013b, art. 32; 2014, art. 32). Adota-se assim o “princípio do fato consumado”, uma vez que a concessão da lavra é dada independentemente da viabilidade ambiental do projeto, assumindo o licenciamento ambiental como mera formalidade burocrática.

Por consequência, pode-se afirmar, em termos gerais, que as propostas de novo marco legal da mineração possuem uma visão restrita dos impactos ambientais gerados pela indústria extrativa mineral. Elas adotam como pressuposto que uma mineração “sustentável” é possível desde que suas atividades sejam realizadas de acordo com a legislação. Tal ideia se baseia na crença de que os impactos socioambientais da mineração somente ocorrem por má gestão e de que não é necessário criar limites para a atividade mineral. Essa leitura sugere uma visão utilitarista da natureza, entendida apenas como um recurso a ser explorado pela sociedade. Dessa forma, nesse quesito também parece haver alinhamento ideológico de apropriação da natureza entre o marco proposto e as ideias neoextrativistas.

Ainda com relação à legislação ambiental, as duas versões do Substitutivo demonstram explicitamente como se pretende manter a extração mineral como prioritária sobre outras formas de uso dos territórios. Nestes documentos, define-se que, uma vez aprovado o novo marco legal, atividades com potencial de restrição à mineração somente poderão ser desenvolvidas com anuência da ANM (Brasil, 2013b, art. 109; 2014, art. 109). Dentro desse contexto, estariam incluídas, por exemplo, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas, de modo que a introdução da noção de “relevante interesse mineral” (Brasil, 2013b, art. 109; 2014, art. 109) pode ser utilizada concretamente como justificativa para revogação de quaisquer direitos territoriais. Consequentemente, tais dispositivos tendem a instituir ‘áreas livres para a mineração’ prioritárias.

4.6 Direitos dos trabalhadores e das comunidades afetadas

Os aspectos relacionados ao direito dos trabalhadores e das comunidades afetadas demonstram, na melhor das hipóteses, ausência de avanços e, na pior, retrocessos importantes. Uma das reivindicações dos movimentos sociais que vêm questionando a condução dos debates sobre o novo marco legal diz respeito às condições de trabalho na mineração e aos impactos sobre as comunidades que

vivem próximas às minas (CNDTM, 2013). Possivelmente em resposta a essas questões, tais elementos foram incluídos nas propostas de texto, embora ainda de forma vaga e contraditória.

Com relação às condições de trabalho, o Projeto de Lei do Executivo faz referência à proteção, à saúde e à segurança do trabalho (Brasil, 2013a, art. 1) sem definir nenhum instrumento específico para garantir essa proteção. De forma semelhante, as versões do Substitutivo mencionam a adoção das melhores práticas internacionais de mineração para reduzir os acidentes de trabalho, sem se aprofundarem sobre o tema (Brasil, 2013b, art. 3; , 2014, art. 3).

Se a questão referente aos trabalhadores mostra-se apenas vaga, as propostas para as comunidades afetadas parecem ir de encontro aos interesses e demandas desses grupos. Com relação aos instrumentos de consulta prévia e consentimento, somente existe a previsão de consulta para definição de atos normativos da ANM que impactem “agentes econômicos e trabalhadores” (Brasil, 2013a, art. 30; 2013b, art. 60; 2014, art. 60). Dessa forma, não há previsão de audiências referentes a atos que impactem as comunidades, nem mesmo consultas sobre projetos minerários específicos.

Ainda com relação às comunidades afetadas, o Projeto de Lei menciona as “áreas afetadas”, mas ignora as pessoas que vivem nessas áreas (Brasil, 2013a, art. 14). No caso do Substitutivo, existe a definição de comunidades afetadas como o grupo de pessoas que têm “seu modo de vida significativamente afetado pela lavra, beneficiamento, escoamento ferroviário, hidroviário ou rodoviário da produção mineral” (Brasil, 2013b, art. 6º; 2014, art. 6º), porém nenhuma outra referência a essas comunidades é feita ao longo dos textos.

Por fim, no que diz respeito ao processo de desapropriação, as duas versões do Substitutivo apresentam um importante retrocesso, do ponto de vista das comunidades afetadas. No Código Mineral atual, todo o processo de desapropriação é feito judicialmente (Brasil, 1967). Os textos do Substitutivo do novo marco legal, por sua vez, transferem essa responsabilidade para a ANM, ou mesmo para o concessionário da lavra. Tal mudança aumenta significativamente a chance de avaliações parciais e arbitrariedades no processo de desapropriação ou pagamento de indenizações às comunidades afetadas (Brasil, 2013b, art. 44; 2014, art. 44).

Em resumo, é possível identificar que premissas da racionalidade neoextrativista encontram-se profundamente incorporadas às propostas do novo marco legal da mineração. A implementação dessa proposta cria o risco da intensificação do modelo neoextrativista no país, aprofundando as tensões econômicas e socioambientais mencionadas anteriormente. Entretanto, essa não seria a única estratégia possível. Existem diferentes pressupostos que poderiam ser incorporados ao novo marco legal da mineração, que construísem outra relação dessa atividade com a sociedade e o meio ambiente. Alguns desses pontos são discutidos a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse texto procurou-se avaliar em que medida o neoextrativismo pode ser percebido no Brasil, tendo permitido identificar elementos desse paradigma em duas dimensões, sendo uma econômica, e outra política. Na dimensão econômica, o neoextrativismo foi associado à reprimarização da pauta de exportação brasileira e do PIB, definida como o aumento da importância relativa das atividades de extração mineral *vis-à-vis* os demais setores econômicos. Na dimensão política, características específicas do paradigma neoextrativista puderam ser associadas aos principais objetivos da proposta de novo marco legal mineral. De forma geral, a proposta de novo marco legal apresenta como principal característica – além de uma intenção elementar de expansão da produção mineral – um forte componente centralizador. O reforço do poder discricionário do Poder Executivo Federal sobre a indústria extrativa mineral expressa, assim, dois elementos chave. O primeiro diz respeito à centralidade dos resultados econômicos do setor – quanto à adição de valor e ao comércio exterior – para a contabilidade nacional. O segundo se relaciona à necessidade de expansão da captura de parcela da renda extrativa, no contexto da fragilidade do equilíbrio das contas públicas, como eixo de uma estratégia redistributiva restrita (via políticas sociais) e, mais importante, para a manutenção de sua legitimidade política.

A avaliação do paradigma neoextrativista aqui apresentada sugere que o aprofundamento desse modelo pode gerar uma série de tensões, tanto econômicas quanto socioambientais. Entre as tensões econômicas, podem ser listadas a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonização econômica e a "doença holandesa", todas elas com fortes

impactos sobre o desenvolvimento econômico de longo prazo. Por outro lado, entre as tensões socioambientais estão degradação da paisagem, poluição atmosférica, contaminação hídrica, inchaço urbano, favelização e comprometimento da qualidade dos serviços públicos nas cidades.

Todavia, argumentamos que essa não é a única alternativa possível e que outros paradigmas poderiam ser adotados para evitar a concretização dos cenários aqui descritos. Como ponto de partida, deveriam ser abandonadas as perspectivas tecnocrática setorial e empresarial adotadas predominante e respectivamente no Projeto de Lei e nas versões do Substitutivo em favor de estratégias democráticas e participativas de formulação do marco legal. Nesse sentido, é importante mencionar que a população vive sobre o solo e, portanto, é o uso do solo que deve definir a exploração do subsolo e não o contrário. Sendo assim, as comunidades que vivem nas áreas de mineração deveriam ser as primeiras a serem ouvidas e a elas deveria ser garantido o direito de participar ativamente desse debate.

A partir da discussão com esses grupos, novas propostas poderiam surgir para prevenir ou, ao menos mitigar, alguns dos impactos socioambientais do setor. Entre as questões a serem debatidas podem ser listadas a escala de operação e os efeitos cumulativos de diferentes minas e de suas redes de produção extensivas (implicando em portos e minerodutos, ferrovias e terminais portuários, etc.) sobre o mesmo território, o monitoramento participativo dos impactos e a coexistência da indústria extrativa mineral com outras atividades. Ainda nesse rol de questões, alguns países, como Peru e Argentina, vêm debatendo o conceito de territórios livres de mineração, bem como o “direito de dizer não”, que poderão criar novos instrumentos para que as pessoas decidam como deve ser ocupado seu território.

Complementando essas questões, também parece ser fundamental debater aspectos associados às tensões econômicas geradas pela mineração. Embora, devido à estrutura econômica do país, seja pouco provável que os impactos mencionados acima sejam sentidos nacionalmente, há indícios de que algumas regiões mineradoras tradicionais podem vir a passar por depressão econômica devido ao esgotamento dos minérios explorados. Para evitar esse tipo de armadilha, faz-se necessária a discussão sobre a transição do modelo atual para uma possível economia “pós-extrativa”.

Todavia, as associações empresariais representativas da indústria extrativa mineral e os organismos governamentais relacionados à sua regulamentação são pouco inclinados a expandir tanto o temário quanto a gama de agentes implicados no novo marco regulatório da mineração. Como consequência, um debate público sobre o novo marco regulatório da mineração é impedido, recobrando as transformações que se anunciam de um verniz antidemocrático. De fato, apenas uma participação ampla, deliberativa e transparente pode proporcionar legitimidade às escolhas econômicas, políticas e sociais que definem o fenômeno do neoextrativismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (Ed.), *Más allá del desarrollo*. Quito: AbyaYala, Fundación Rosa Luxemburg.
- Albavera, F. S. (2004). *El desarrollo productivo basado em la explotación de los recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Altvater, E. (2002). The growth obsession. In L. Pantich & C. Leys (Eds.), *Socialist register: a world of contradictions* (pp. 73-92). London: Merlin Press.
- Alvim, C. F., & Fantine, J. (2008). "Commodismo", pré-sal e desenvolvimento. *Economia & Energia*, XII(67).
- Barrocal, A. (2013, 20 Feb). Minério por escolas. *Carta Capital*, 22-26.
- Barton, J. R. (2006). Eco-dependency in Latin America. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 27(2), 134-149.
- Bastos, S. Q. A., & Gomes, J. E. (2011). Modificações na estrutura das exportações brasileiras: análise diferencial-estrutural para o período de 1997 a 2009. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, 6(11), 111-132.
- Bebbington, A. (2009). The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas*, 42(5), 12-20.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L., & Warnars, X. (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 887-914.
- Brasil. (1967). *Decreto-lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967, que dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985 de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas)*. Brasília.
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências*. Brasília.
- Brasil. (2011). *Projeto de Lei Nº 37/2011*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil. (2013a). *Projeto de lei nº 5.807, de 2013*. Brasília: Congresso Nacional.
- Brasil. (2013b). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011*. Brasília.
- Brasil. (2014). *Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos*. Brasília.
- Bridge, G. (2004). Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer*, 56(3), 406-421.
- Cacciamali, M. C., Bobik, M., & Celli Jr., U. (2012). Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. *Estudos Avançados*, 26(75), 91-110.

- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC.
- Carvalho, G. O. (2001). Metallurgical development in the Carajás area: a case study of the evolution of environmental policy formation in Brazil. *Society & Natural Resources*, 14(2), 127-143.
- Carvalho, P. S. L., Silva, M. M., Rocio, M. A. R., & Moszkowicz, J. (2014). Minério de Ferro. *BNDES Setorial*, 39, 197-234.
- Chaparro, E. (2002). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CNDTM. (2013). *Texto base*. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração.
- Davis, G. A. (1995). Learning to love the Dutch disease: evidence from the mineral economies. *World Development*, 23(10), 1765-1779.
- Davis, G. A., & Tilton, J. E. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, 29(3), 233-242.
- de Negri, F., & Alvarenga, G. V. (2011). A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*(13), 7-14.
- DNPM. (2010). *Anuário Mineral Brasileiro 2010*. Brasília: Departamento Nacional de Produção Mineral.
- Enriquez, M. A. R. S. (2007). *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.
- Ernst&Young. (2008). *Práticas tributárias internacionais: indústria de mineração*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Mineração; Ernst&Young.
- Folha Online. (2012, 30 Nov). Governo vai destinar 100% de verba dos royalties de novos campos para educação. *Folha de S. Paulo* Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1194133-governo-vai-destinar-100-de-verba-dos-royalties-de-novos-campos-para-educacao.shtml>
- Froud, J., Haslam, C., Johal, S., & Williams, K. (2000). Shareholder value and financialization: consultancy promises, management moves. *Economy and Society*, 29(1), 80-110.
- Gonçalves, R. (2001). Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva. *Revista de Economia Contemporânea*, 5(Especial).
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In CAAP & CLAES (Eds.), *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Gudynas, E. (2012a). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- Gudynas, E. (2012b). O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In P. Léna & E. Pinheiro do Nascimento (Eds.), *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade* (pp. 303-318). Rio de Janeiro: Garamond; IRD.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- IBGE. (2012). *Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMM. (2012). *Trends in the mining and metals industry*. London: International Council on Mining and Metals.

- Isham, J., Woolcock, M., Pritchett, L., & Busby, G. (2005). The varieties of rentier experience: How natural resource export structures affect the political economy of economic growth. *The World Bank Economic Review*, 19(2), 141-174.
- Lima, P. C. R., Queiroz Filho, A. P., Schüler, L. C., & Pontes, R. C. M. (2011). *Setor mineral: rumo a um novo marco legal - Cadernos de Altos Estudos, no. 8*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Lobão, E. (2010). *10ª Reunião extraordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal.
- Mattei, L., & Santos Júnior, J. A. (2009). Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. *Revista de Economia*, 35(1), 93-115.
- McMahon, F., & Cervantes, M. (2012). *Fraser Institute annual survey of mining companies 2011/2012*. Vancouver: Fraser Institute.
- MDIC. (2013). Exportação/importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*. Acessado em 14 Mar 2013, Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>
- Mikesell, R. F. (1997). Explaining the resource curse, with special reference to mineral-exporting countries. *Resources Policy*, 23(4), 191-197.
- Morgan, W., & Sapsford, D. (1994). Commodities and development: some issues. *World Development*, 22(11), 1681-1684.
- Nery, M. A. C. (2010). *10ª Reunião extraordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal.
- Neumayer, E. (2004). Does the “Resource Curse” hold for growth in genuine income as well? *World Development*, 32(10), 1627-1640.
- Porto, M. F., & Milanez, B. (2009). Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(6), 1983-1994.
- Prates, D. M. (2007). A alta recente dos preços das commodities. *Revista de Economia Política*, 27(3), 323-344.
- Puga, F. (2007). *A especialização do Brasil no mapa das exportações mundiais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.
- Reuters. (2013). Argentina busca más inversión petrolera con nuevo esquema de impuestos a exportación. Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1E9C725Z20130107>
- Ribeiro, I. (2012, 27 Mar). Mineração de ferro garante lucro da CSN em 2011. *Valor Econômico*. Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/2588888/mineracao-de-ferro-garante-lucro-da-csn-em-2011>
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1997). *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Santos, R. S. P. (2012). *Tributação & fundos sociais minerais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Justiça nos Trilhos.
- Sapsford, D., & Balasubramanyam, V. N. (1994). The long-run behavior of the relative price of primary commodities: statistical evidence and policy implications. *World Development*, 22(11), 1737-1745.

- Schaper, M., & Vérèz, V. O. (2001). *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*. Santiago de Chile.
- Scotto, G. (2011). *Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina*. In: 4o. Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes.
- Sicsú, J., Paula, L. F., & Michel, R. (2007). Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, 27(4), 505-524.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Squeff, G. C. (2012). *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro* (No. 1747). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Torres, F., & Góes, F. (2013, 14 Mar). BNDESPar concentra 89% dos investimentos em apenas 5 setores. *Valor Econômico*. Acessado em 14 Mar 2013, Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3044628/bndespar-concentra-ainda-mais-seus-investimentos>
- Torvik, R. (2009). Why do some resource-abundant countries succeed while others do not? *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-256.
- U.S. Geological Survey. (2012). Latin America and Canada Summary. Acessado em 28 Dez 2012, Disponível em <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/sa.html>
- Unctad. (2012). Unctadstat. Acessado em 28 Dez 2012, Disponível em <http://unctadstat.unctad.org/>
- Viale, C., & Cruzado, E. (2012). *La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina*. Lima: Revenue Watch Institute.
- World Bank. (2013). Data. Acessado em 25 Out 2013, Disponível em <http://data.worldbank.org>