NOTA TÉCNICA SOBRE A PROPOSTA DO NOVO CÓDIGO DA MINERAÇÃO

Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)

O Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos da Associação Brasileira de Antropologia vem a público manifestar profunda preocupação com o processo de revisão do Código da Mineração (Decreto Lei 227/67), em trâmite no Congresso Nacional. No dia 10/11/2021, a relatora responsável, deputada Greyce Elias, apresentou na Câmara de Deputados uma proposta de reformulação do código com alterações importantes que representam ameaças aos direitos de povos e comunidades tradicionais e ao meio ambiente. São elas:

1) Caracterização da atividade minerária de modo a subordinar os direitos constitucionais de povos e comunidades tradicionais e sobrepor interesses comerciais minerários ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
2) Encolhimento do papel regulador do Estado e a transferência desse poder para o setor privado minerador;
3) Prejuízos à Política Nacional de Segurança de Barragens;
4) Conflito com as diretrizes do Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM).

1) Caracterização da atividade minerária de modo a subordinar os direitos constitucionais de povos e comunidades tradicionais e sobrepor interesses comerciais minerários ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

a) Reconhecimento da mineração como atividade de utilidade pública. Segundo Artigo 1 - § 2º: "o aproveitamento dos recursos minerais é atividade *de utilidade pública, de interesse social, de interesse nacional e essencial à vida humana, na qual deverá sempre se observar a rigidez locacional das jazidas"*.

Essa formulação desconsidera o fato de que a atividade minerária tem fins comerciais, é pautada por interesses fundamentalmente mercantis e se realiza através de investimentos privados com o objetivo precípuo de auferir lucro para corporações e seus acionistas. Características estas que confrontam a concepção de *"interesse social"* e *"utilidade pública"*. De fato, a posse do recurso natural pelo país não garante o controle sobre os modos de extração e de comercialização e, portanto, sobre a geração e distribuição dos lucros e benefícios. Os modos e a intensidade da extração, bem como a comercialização dos minérios são desenhados e controlados pelo mercado internacional. As corporações extrativas interceptam de forma verticalizada as territorialidades locais, criando verdadeiros "enclaves econômicos". Ou seja, as atividades minerárias, nas áreas de exploração, estabelecem poucas relações com o restante da economia regional e nacional, sendo diretamente

vinculadas à economia global. Boa parte de seus insumos e tecnologias são importados e parte do pessoal técnico não tem origem na localidade. Portanto, estas implantações não nutrem as cadeias industriais nos países onde operam, uma vez que os recursos extraídos são para exportação. Considerando indicadores econômicos convencionais, há que se destacar o fato de que a mineração contribui aproximadamente com 3% do PIB nacional.[1] Assim, carece de fundamentação o argumento de que a mineração é atividade de utilidade pública e de interesse nacional e social. Essa presunção, tal como formulada no Artigo 1 - § 2º, não apenas coloca a mineração acima das questões ambientais, sociais e de saúde da população, sobretudo subordina essas dimensões consideradas essenciais à vida humana, conforme Artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a exigência de se observar a rigidez locacional das jazidas aponta para o caráter prioritário da mineração em relação a outros usos e formas de ocupação do território. Tal primazia é ainda reafirmada pela precedência da atividade minerária sobre os instrumentos de planejamento urbano, conforme apregoa o Artigo 1 - § 3º: *"o ordenamento territorial será elaborado de modo a prevenir que a expansão urbana inviabilize o aproveitamento mineral, assegurada a participação da Agência Nacional de Mineração – ANM durante sua elaboração"*. Há, portanto, uma inversão da lógica, pois a mineração deixa de figurar como atividade passível de ser regulada dentro do ordenamento urbano; ao contrário, é o ordenamento urbano que se submete à localização das jazidas e suas possíveis explorações futuras. Ressalte-se que o projeto propõe garantir a participação da ANM nos processos de ordenamento territorial ao mesmo passo em que esvazia a competência dos poderes públicos municipais em anuir à exploração mineral em seus territórios, conforme destacamos no item (2.c) desta Nota. É particularmente crítico o conteúdo do Art. 58-A, que estabelece como competência da ANM a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação das áreas necessárias à implantação dos projetos extrativos. Nessa lógica, basta que o titular do direito minerário apresente requerimento à ANM; entretanto, tal declaração unilateral por parte da agência reguladora, sem a devida consulta e anuência de outros órgãos, significa a obliteração de outros interesses e necessidades do planejamento público e das próprias comunidades que habitam os territórios afetados.

b) Dispensa de licenciamento para a fase de pesquisa mineral quando esta não causar "impactos ambientais significativos".

O Art. 14, § 5º, prevê a dispensa de licenciamento ambiental para pesquisa mineral em situações abstratamente definidas como "sem impactos ambientais significativos" e para extração de minerais em situações previstas em regulamento comum entre os órgãos de regulação do setor mineral e do meio ambiente. Considerando que a proposta deste código coloca a mineração em situação de primazia, submetendo os interesses sociais e ambientais ao interesse minerário, indaga-se sobre os critérios e as competências para identificar e atribuir aos impactos um caráter "significativo", uma vez que esse seria o objeto precípuo do licenciamento. A proposta parece esvaziar a competência do licenciamento ambiental. De outro lado, sabe-se que em situações diversas, a pesquisa mineral implica em impactos sobre a cobertura vegetal, as dinâmicas hídricas, entre outros, que podem comprometer as condições ecológicas fundamentais aos modos de vida de populações rurais, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, fato que caracteriza a necessidade de análise socioambiental. A título

[1] Consultar SANTOS, Rodrigo César. Contribuição do Setor Mineral no Produto Interno Bruto Brasileiro, Radar 65, abril de 2021.Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10606/1/Radar_65_contribuicao_setor_mineral.pdf. Acesso em 18/11/2021.

ilustrativo, no caso do Projeto Minas-Rio, empreendimento para extração de minério de ferro instalado em Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim (MG), os trabalhos de pesquisa minerária resultaram em impactos negativos diversos, como áreas degradadas pela instalação de praças de pesquisa e de acessos; comprometimento de nascentes e de benfeitorias rurais; incremento do trânsito em vias de acesso restrito, aumento de circulação de pessoas estranhas à localidade.

c) Criação de "áreas de bloqueio conflitantes com a mineração" (Artigos 3 e 4) definidas como "áreas resultantes de conflito de interesse entre outras atividades e a mineração".

Tal expediente pretende garantir a priorização da exploração minerária em detrimento de outras formas de apropriação do território, transformando a disponibilidade de recursos minerários em imperativo, a despeito de atividades ou modalidades concorrentes para a ocupação da área pretendida, a exemplo do abastecimento público de água, áreas de recarga hídrica ou de proteção ambiental. O artigo 42 da proposta detalha que o bloqueio de áreas poderá ser solicitado para instalação de outras obras de infraestrutura, como redes de transmissão de energia elétrica, gasodutos, oleoduto, linhas de metrô, hidrelétricas e rodovias, "desde que demonstrada a supremacia do interesse público da outra atividade sobre a mineração, e garantida a indenização prévia do titular do direito minerário afetado". Simultaneamente, o mesmo artigo omite situações possíveis de bloqueio de componentes sociais e ambientais, como a criação de unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, tombamentos e outras demarcações que possam restringir a atividade minerária. Atribui ao Ministério de Minas e Energia a decisão final sobre a superação dos conflitos de interesse, colidindo com as prerrogativas e funções legais de autarquias públicas como ICMBio, FUNAI, IPHAN, INCRA, etc. Condiciona, ainda, a criação de unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, tombamentos e outras demarcações que restrinjam a atividade minerária, à participação da Agência Nacional de Mineração (ANM) e dos titulares de direitos minerários. Do mesmo modo, os estudos técnicos e de consulta e audiência pública, necessários para criação das Unidades de Conservação (UCs) deverão ser acompanhados pela ANM e titulares de direitos minerários com direito à manifestação. Tais proposições ferem não somente as competências do ICMBio e outras autarquias estaduais responsáveis pela criação, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pela União, estados e municípios (art 4 do decreto 4340/2002), mas também os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais que possuem seus territórios cobiçados pelo interesse minerário. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 231, §3o da CF/1988, tratamento diferenciado é concedido aos pleitos de pesquisa e lavra de riquezas minerais localizadas em terras indígenas, pois é necessária a prévia autorização do Congresso Nacional mediante a oitiva das comunidades afetadas.

De acordo com a proposta de novo código (a exemplo do Artigo 38 - § 3º e 4º), as delimitações das áreas de pesquisa e lavra devem levar em consideração os limites dos vales dos rios e córregos, estradas de ferro e rodovias, e suas confrontações com áreas de lavras vizinhas, indicando distrito, município, comarca, estado e ainda "*nomes e residência de proprietários do solo ou posseiro*". Nota-se nesta definição uma ausência de especificação relativa a referências territoriais relacionadas a Povos Indígenas (Art. 231, CF/1988), Comunidades Quilombolas (Art. 68 do ADCT - CF/1988), Unidades de Conservação (Lei 9985/2000) e de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6040/2007), além de Áreas de Preservação Permanente (Lei 12651/2012). A omissão dessas unidades territoriais como possíveis fronteiras aos empreendimentos denota um efeito de apagamento que sugere a possibilidade de sua negação ou de sua remoção para a implantação minerária. A categoria "superficiário", entendido este como alguém submetido ao regime fundiário exclusivo da propriedade privada, denota uma visão

patrimonialista e individualista, excluindo configurações que compreendem usos coletivos do território, modalidades contempladas na Constituição Federal e em normas federais. Convém ressaltar que essa visão individualista está em sintonia com a concepção arbitrária e restritiva de *"área diretamente afetada - ADA"* presente na proposta da nova lei geral do licenciamento ambiental, em trâmite no Senado. Tal concepção - que equivale a ADA exclusivamente à área mobilizada para a infraestrutura dos projetos - também possui um caráter cartorial e patrimonialista, e a confluência de ambas no licenciamento de projetos minerários constituirá não apenas um mecanismo de caráter expropriatório sobre regimes fundiários ditos *de uso comum,* como um obstáculo ao real dimensionamento dos impactos advindos da atividade minerária.

Ao atribuir à ANM e às empresas mineradoras a participação na decisão sobre o estabelecimento de unidades de conservação, tombamentos, etc., essa proposta do código de mineração admite uma ingerência indevida do setor mineral, ao submeter a política ambiental relativa à criação de UCs à atividade da mineração, inclusive territórios indígenas sobre os quais os povos indígenas têm direitos preexistentes, conforme a Constituição Federal de 1988, Art. 231. Quanto aos direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, compete à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Tanto os territórios dos povos tradicionais quanto as UCs sobrepujam, enquanto garantias constitucionais, as atividades minerárias. A garantia dos territórios dos povos tradicionais oferece mais segurança para investimentos de empresas mineradoras, pois evita a irresolução decorrente de reivindicações territoriais. A proposta de Código de Mineração apresentada subordina o meio ambiente à mineração, e não o contrário.

2) Encolhimento do papel regulador do Estado e transferência desse poder para o setor privado minerador

De modo geral, nota-se um encolhimento do papel regulador do Estado e a transferência desse poder para o setor privado minerador. A seguir, serão destacados três pontos que evidenciam esta transferência:

a) Centralização das decisões na ANM, à qual caberia a execução de todo o Código da Mineração, quer seja com a gestão de recursos minerários, a regulação sobre outorgas e concessões de direitos minerários e a fiscalização das atividades.

No entanto, relatórios de auditoria do TCU em 2011 e 2016 (acórdãos nº 3004/2011, nº 3072/2011e RA 03203420156) e a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em abril de 2019 apontam graves deficiências em termos de recursos materiais e humanos para o cumprimento das responsabilidades da ANM. Não só faltam servidores para a fiscalização da arrecadação da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), como há um enorme volume de processos e déficit de pessoal até mesmo para a realização das vistorias in loco nas barragens, incluindo aquelas com dano potencial associado. Mesmo com as recentes reestruturações da agência e aumento do número de inspeções entre 2016 e 2019, é marcante, segundo o MPF, a desproporcionalidade entre o número de servidores responsáveis (9) e o montante de barragens a serem fiscalizadas (769), de modo que a própria ANM reconhece que seriam necessários 5 anos e 2 meses para que sua equipe responsável pudesse vistoriar todas as estruturas.

b) Fiscalização por amostragem e celeridade nos prazos.

A proposta do novo código, cujo artigo 81 propõe a realização da fiscalização por amostragem, ao mesmo tempo em que aposta no sistema autodeclaratório por parte dos empreendedores, com previsão expressa de ausência de responsabilidade do Poder Público em casos de imprecisão ou falsidade, e agrava a situação de risco já evidenciada por recorrentes desastres no setor. Na mesma direção, há um esforço para instituir um regime de celeridade com prazos restritivos para análises técnicas, incluindo a aprovação tácita de concessões e licenças caso não haja manifestação da agência dentro do prazo estabelecido (Artigos 30 e 97).

c) Esvaziamento de competência do poder público estadual e municipal.

A centralização das atribuições que envolvem autorizações e fiscalizações em diferentes níveis do processo de exploração minerária na ANM ainda tem como consequência o esvaziamento de competência do poder público estadual e municipal, em especial, no tocante à apreciação de anuências para a exploração de recursos minerais em seus territórios. Medida que compromete a avaliação acerca da compatibilidade entre as legislações estaduais e municipais relativas ao planejamento e ao ordenamento territorial e a pretensão de exploração minerária. Lembrando que no ordenamento jurídico brasileiro, as normas municipais e estaduais podem ter caráter mais restritivo do que aquelas em nível federal. A retirada da capacidade de anuência municipal esvazia o poder decisório local, o que implica, em tese, alienar as comunidades do processo de decisão sobre significados, usos e destinos dos seus territórios. Tal centralização de competências na ANM revela uma perspectiva gerencial e tecnocrática (a exemplo do Art.57-A -§ 6º) que compromete análises de viabilidade social e ambiental e a própria democracia, posto que evidencia prejuízos às dinâmicas de participação e controle social sobre decisões que afetam comunitários, algo que contraria, inclusive, as atuais diretrizes internacionais do setor minerário, conforme se discutirá no item 3 desta Nota. De outra parte, prevê-se que a ANM e empresas interessadas na exploração minerária devem participar das decisões sobre o estabelecimento de Unidades de Conservação, tombamentos e outros instrumentos de demarcação, o que submete sentidos diversos de utilidade pública e de importância social de lugares e territórios à mineração, que assume sentido prevalente de utilidade pública, conforme discutido no item 1 acima.

3) Prejuízos à Política Nacional de Segurança de Barragens

Também é particularmente grave o Artigo 39 - § 1º do novo código, que implica na protelação da exigência de apresentação pelo empreendedor das informações essenciais à gestão dos riscos associados às barragens, uma vez que o detalhamento do PAEMB (Plano de Ação de Emergência de Barragem de Mineração) se tornaria mandatório em fase imediatamente anterior ao início das operações do empreendimento. Tal medida prejudica o próprio exercício das atribuições legais da ANM enquanto órgão fiscalizador responsável pelo controle da segurança das barragens. Da mesma forma, sem o detalhamento do PAEMB - que apresenta o mapa de inundação para situações de ruptura

ou vazamento e a delimitação da zona de autossalvamento (ZAS) e da zona de segurança secundária (ZSS), a avaliação acerca da viabilidade do projeto é comprometida, tendo em vista a impossibilidade de identificação prévia dos riscos e danos potenciais e da capacidade de resposta e eficiência das medidas apontadas pelo empreendedor. A produção sistemática dos desastres da mineração, a exemplo dos rompimentos das estruturas de Fundão em Mariana e Córrego do Feijão em Brumadinho, demonstra, de forma dramática, a necessidade de especificação e detalhamento dos cenários de risco e das ações de segurança previstas ainda nas fases de planejamento e concepção dos projetos. Após esses desastres, houve esforços de revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) com o objetivo de aprimorá-la na direção de uma regulação eficiente, a exemplo da Lei 14.066/2020. A redação do novo código da mineração, no entanto, caminha numa direção contrária ao atentar contra os objetivos da PNSB cujo artigo 3º estabelece como objetivo a criação de condições para a ampliação *"do universo de controle de barragens pelo poder público"* e cujo artigo 4º indica como fundamento dessa política *"a informação e o estímulo à participação direta ou indireta da população nas ações preventivas e emergenciais, incluídos a elaboração e a implantação do Plano de Ação de Emergência (PAE) e o acesso ao seu conteúdo"*. É preciso lembrar que *"a transparência de informações, a participação e o controle social"* também são preceitos da PNSB desde a redação dada pela Lei nº 14.066, de 2020. O detalhamento do Plano de Ação de Emergência é fundamental porque esse é o instrumento que possibilita avaliar a adequação das medidas propostas para ações de resgate dos atingidos, mitigação de impactos ambientais, proteção do patrimônio cultural e manutenção do abastecimento público de água potável, além do *"dimensionamento dos recursos humanos e materiais necessários para resposta ao pior cenário identificado"* (Lei 12.334/2010, Artigo 12, Inciso VII). É também através de Planos de Segurança e Planos de Ação de Emergência que são apresentados ao órgão fiscalizador o levantamento cadastral e o mapeamento georreferenciado das populações mais vulneráveis em caso de vazamentos ou ruptura. Sem tais especificações, seria impossível cumprir o que é apregoado na nova redação da Lei Nacional de Segurança de Barragens, cujo artigo 18-A interdita a *"implantação de barragem de mineração cujos estudos de cenários de ruptura identifiquem a existência de comunidade na ZAS"*. Resta sublinhar que revisões e atualizações periódicas do PAEMB são imprescindíveis, já que, por essa via são reavaliadas as condições de ocupação a jusante das estruturas e os possíveis danos associados aos cenários de inundação.

4) <u>Conflito com as diretrizes do Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM)</u>

A redação do novo código da mineração, em análise no Congresso Nacional, parece caminhar na contramão de iniciativas internacionais do setor da mineração. Recentemente, empresas do setor têm investido em estratégias que visam uma governança em torno da atividade minerária para torná-la, do ponto de vista comercial, mais amigável social e ambientalmente, a exemplo de movimentações no âmbito do Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM), organização fundada em 2001 e que se define como *"dedicada a uma indústria de mineração e metais segura, justa e sustentável que reúne 27 empresas de mineração e metais e 36 associações regionais e de commodities. Cada empresa*

membro do ICMM adere a 10 Princípios e 8 Declarações de Posição sobre questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável" (UNEP 2019, *apud* Laschesfski, no prelo).[2]

Um dos princípios do ICMM, no entanto, é que as empresas-membro cumpram as normas estabelecidas nos países onde têm suas operações extrativas. Tais normas, para serem coerentes com as orientações internacionais, deveriam ser condizentes com os mesmos princípios relacionados ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, ao se manifestar temerário a uma mudança no código da mineração do país,[3] o IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração – parece se posicionar em consonância com as tendências internacionais. Contudo, as movimentações no parlamento brasileiro para aprovação do novo código parecem caminhar em outra direção, pois, como visto acima, a proposta de novo código tende a submeter direitos sociais e ambientais aos interesses da mineração. Desta forma, a "flexibilização" de normas que regem a atividade da mineração, associada àquelas empreendidas recentemente pela Nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 2159 de 2021), parece emitir sinais ambíguos e mensagens contraditórias ao mercado internacional, corroborando com a construção de uma imagem desfavorável, ou seja, de um ambiente instável para invés

Brasília, 22 de novembro de 2021.

Associação Brasileira de Antropologia – ABA e seu Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos

[2] LASCHEFSKI, Klemens. Extrativismo 4.0 e o "Regime Ambiental Coronelista" - A articulação de sistemas ambientais brasileiros com esquemas de governança multistakeholder global. Ambientes - Revista de Geografia e Ecologia política. Segundo semestre de 2021 v. 4 n. 2 (2021). no prelo.

[3] Veja a matéria "Proposta de mudança legislativa poderá voltar a travar investimentos bilionários no Brasil". Disponível em: https://ibram.org.br/noticia/proposta-de-mudanca-legislativa-podera-voltar-a-travar-investimentos-bilionarios-no-brasil/. Acesso em 17/11/20121