

Art. 176. As jazidas, em
de energia hidráulica constitu
ração ou aproveitamento, e per
do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra
que se refere o "caput" deste
ou concessão da União, no int
capital nacional, na forma da
sas atividades se desenvolvere

LEGISLAÇÃO MINERAL EM DEBATE

ORGANIZAÇÃO
MARIA LAURA BARRETO
GILDO SÁ ALBUQUERQUE

SED 11

CE

Ex. 2



CNPq

CETEM

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Fernando Collor de Melo

SECRETÁRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
José Goldemberg

PRESIDENTE DO CNPq
Gerhard Jacob

DIRETORIA DE UNIDADES DE PESQUISA
José Duarte de Araújo

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
Jorge Almeida Guimarães

DIRETORIA DE PROGRAMAS
Augusto Cesar Bittencourt Pires

CETEM - Centro de Tecnologia Mineral

DIRETOR
Roberto C. Villas Bôas

VICE-DIRETOR
Francisco Rego Chaves Fernandes

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE TRATAMENTO DE MINÉRIOS - DTM
Adão Benvindo da Luz

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE METALURGIA EXTRATIVA - DME
Juliano Peres Barbosa

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE QUÍMICA INSTRUMENTAL - DQI
José Antonio Pires de Mello

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO - DES
Ana Maria B. M. da Cunha

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO - DAD
Vornei Mendes

LEGISLAÇÃO MINERAL

EM DEBATE

Organização: Maria Laura Barreto e

Gildo Sá Albuquerque

CT 00005419-9

SEDA
CE
ex:2

Tombo: 006198

LEGISLAÇÃO MINERAL EM DEBATE
CETEM/CNPq
SÉRIE ESTUDOS E DOCUMENTOS

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Dayse Lúcia M. Lima

REVISÃO
Milton Torres B. e Silva

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

PROGRAMAÇÃO VISUAL
Alessandra S. Wisnerowicz

COMPOSIÇÃO DE TEXTO
Ricardo Antonio N. Bezerra

APOIO TÉCNICO
Divisão de Informática

CAPA
Jacinto Frangella

Pedidos ao:
CETEM - Centro de Tecnologia Mineral
Departamento de Estudos e Documentos - DES
Rua 4 - Quadra D - Cidade Universitária - Ilha do Fundão
21949 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Fone: 260-7222 - Ramal: 127 (BIBLIOTECA)

Solicita-se permuta.

We ask for change.

Legislação Mineral em Debate (1., 1990: Rio de Janeiro)
[Anais do 1º Seminário] Legislação Mineral em Debate,
Rio de Janeiro, 9 a 10 de maio de 1990/Comp. por Maria
Laura Barreto e Gildo Sá Albuquerque. - Rio de Janeiro:
CETEM/CNPq, 1990.

99 p. - (Estudos e Documentos, 11)

1. Legislação mineral. I. Barreto, Maria Laura, org. II. Albuquer-
que, Gildo Sá, org. III. Centro de Tecnologia Mineral, Rio de Janeiro.
IV. Título. V. Série.

CDD 346.046850981

CETEM
BIBLIOTECA
Reg. N.º 706 Data 19/04/91
lt: 2

Art. 175. As jazidas, em
de energia hidráulica constitu
ração ou aproveitamento, e per
do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra
que se refere o "caput" deste
ou concessão da União, no int
capital nacional, na forma da
sas atividades se desenvolvere

LEGISLAÇÃO MINERAL EM DEBATE

ORGANIZAÇÃO
MARIA LAURA BARRETO
GILDO SÁ ALBUQUERQUE

 CNPq CETEM	
PATRIMÔNIO	
17-B - 3984	
COL. DE	VOL VOL Nº
DATA 23/04/93	
REG. Nº	
BMB	

APRESENTAÇÃO

Os trabalhos desenvolvidos durante o processo Constituinte sistematizaram o balizamento das ações, agora transmutadas em Lei, que regem as atividades minerais no solo nacional.

Entretanto, a legislação complementar prevista, a elaboração do Código de Mineração, ou equivalente, reacenderá, com toda a certeza, o fogo das discussões e as disputas das posições já havidas nos debates travados no Congresso Nacional.

Foi com a finalidade de criar um foro de debates e opiniões, inclusive naquilo que de pertinente tem com a questão da Tecnologia Mineral, que o CETEM, juntamente com a FAEMI e a Revista Mineração Metalurgia, se propuseram a organizar um evento, ainda em maio de 1990, que ora é reproduzido parcialmente neste texto colocado para análise do leitor.

Arregacemos as mangas, pois muitas discussões e sugestões estão sendo aguardadas nos debates a serem travados na Comissão de Minas e Energia do Congresso recém-empossado, e, acreditamos, algumas dessas encontram-se nesta monografia.

ROBERTO C. VILLAS BÔAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
SESSÃO DE ABERTURA	5
Elmer Prata Salomão	5
PAINEL I: A MINERAÇÃO SOB A ÓTICA JURÍDICA	13
Alfredo Ruy Barbosa	13
José Altino Machado	26
João Sérgio Marinho Nunes	28
Wanderlino Teixeira de Carvalho	32
Sergio Jacques de Moraes	34
Osny Duarte Pereira	39
Hildebrando Herrmann	43
PAINEL II: A LEGISLAÇÃO MINERAL SOB A ÓTICA DO PRODUTOR	47
Deoclécio Rodrigues	47
Nelson Guzzo	55
Gilberto Calaes	60
Paulo Cesar Sarmiento	66
Domingos Drummond	69
Alberto Rogério B. da Silva	71
Breno A. dos Santos	82
Wanderlino Texeira de Carvalho	85
Gildo Sá Albuquerque	90
ENCERRAMENTO	95
Gabriel Guereiro	95

INTRODUÇÃO

A legislação mineral está passando por um processo de remodelação, fruto de novos princípios norteadores da política mineral, contemplados na Constituição.

Este Seminário foi idealizado na expectativa de incentivar a reflexão e o debate da regulamentação em vigor, visando propostas concretas que contribuam para o seu aperfeiçoamento e para a elaboração do novo Código de Mineração. Em face desta conjuntura, o Centro de Tecnologia Mineral - CETEM e a Federação das Associações de Engenheiros de Minas do Brasil - FAEMI, com o apoio da Revista Mineração Metalurgia, julgaram oportuno reunir representantes dos mais diversos segmentos da sociedade civil, interessados no setor mineral e correlatos, para debaterem com membros do Congresso os diversos aspectos da Legislação Mineral.

O evento estruturou-se em dois painéis complementares. No primeiro dia, foi abordado o tema **Mineração sob a Ótica Jurídica**, onde foram apreciados conceitos vigentes em diversos países sobre a legislação mineral e seu histórico no Brasil. Foram também discutidos os princípios da nova política mineral, definidos na atual Constituição e suas implicações na elaboração do novo Código de Mineração.

No segundo dia, o painel abordou a **Legislação Mineral sob a Ótica do Produtor**, mostrando as dificuldades na aplicação das normas jurídicas atualmente em vigor pelas empresas que lidam diretamente com o setor minerário, e trazendo sugestões e contribuições, objetivando a desburocratização e melhoramentos, inserindo a mineração na lógica da modernidade.

Também foi enfatizado o relevante papel do setor mineral na economia nacional, fato normalmente negligenciado quando se compara simplesmente o valor da produção mineral em função do PIB, sem levar em conta a agregação de valor proveniente da verticalização da própria indústria mineral.

Além disso, foram abordados temas polêmicos e atuais como: garimpo, mineração versus meio ambiente, mineração em terras indígenas, capital estrangeiro na mineração, incentivos e incidências de impostos sobre a produção mineral.

Estiveram presentes, como apresentadores e debatedores, relevantes personalidades do setor mineral, entre eles: Alfredo Ruy Barbosa, José Altino Machado, João Sérgio Marinho Nunes, Wanderlino Teixeira de Carvalho, Sérgio Jacques de Moraes, Osny Duarte Pereira, Hildebrando Herrmann, Deoclécio Rodrigues, Nelson Guzzo, Gilberto Calaes, Paulo Cesar Sarmiento, Domingos Drummond, Alberto Rogério B. da Silva, Breno A. dos Santos.

Entidades empresariais e profissionais, como ABRAMO, ANORO, APROMIN, CONAGE e IBRAM, participaram através de seus principais dirigentes, além de ter contado o evento com a presença de representantes de inúmeras empresas privadas e estatais, bem como de Universidades.

O Seminário foi aberto pelo Geólogo Elmer Prata Salomão, Diretor do DNPM, que traçou um perfil das principais linhas de ação da sua gestão, em consonância com as diretrizes do Governo Federal. Salientou o Diretor do DNPM a importância que será dada à desburocratização do setor mineral, aos levantamentos geológicos básicos, ao aperfeiçoamento técnico dos quadros do DNPM e à busca permanente de soluções para os conflitos que permeiam a produção mineral, especificamente a tentativa de convivência harmônica entre o garimpo e a empresa de mineração, citando como exemplo pioneiro a lavra da jazida de Bom Futuro, em Rondônia.

No encerramento do Seminário, o Deputado Gabriel Guerreiro, Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, impossibilitado de comparecer pessoalmente, marcou a sua presença através de mensagem abrangente no sentido filosófico e bastante detalhada em seu conteúdo pragmático de ação, a qual foi lida pelo Diretor do CETEM, que encerrou o Seminário.

As palestras dos apresentadores e debatedores, bem como as intervenções e debates dos participantes, foram gravados ao vivo, e dado a sua expressividade e abrangência, a coordenação do evento achou por bem organizar esta publicação, objetivando contribuir para o enriquecimento do conhecimento e discussão da problemática mineral, em particular no que diz respeito à elaboração e aplicação da nova regulamentação.

Infelizmente, por motivos técnicos, não foi viável transcrever e editar os debates com o público, o que, lamentamos, dada a importância dos mesmos.

Rio de Janeiro, 06 de março de 1991.

A Coordenação

Maria Laura Barreto e

Gildo Sá Albuquerque

Elmer Prata Salomão *

A primeira palavra, naturalmente, é de cumprimentos ao CETEM e à Revista Mineração Metalurgia, que tem sido uma das melhores do setor mineral. A proposta de promover o primeiro seminário sobre legislação mineral, ocorrido após a posse do novo Governo, é absolutamente pertinente e importante neste momento. A ótica do DNPM de como devem prosseguir as discussões sobre a questão da legislação e, principalmente, de como o DNPM, como órgão controlador da mineração brasileira, deverá participar desse processo, deve ser objeto de discussão.

A Constituição de 1988 introduziu uma série de modificações importantes na nossa forma de legislar sobre mineração. Muitas delas ainda não foram digeridas pelo setor mineral e regulamentadas pelas leis complementares. Existe, ainda em tramitação, um anteprojeto de lei da Deputada Raquel Cândido (PFL-RO) que baliza a discussão em torno do que seria o Código Brasileiro de Mineração. Toma como base, ainda, o trabalho de uma Comissão nomeada pelo Ministro Aureliano Chaves, e que, no meu entender, foi uma comissão que teve a maior honestidade de propósitos no seu âmbito interno de conduzir e discutir as questões minerais, mas cujos resultados esbarraram na decisão de autoridade maior de não divulgá-los. Esse anteprojeto é uma base melhor para discussão do que todos os outros já elaborados sobre o assunto. Antecipa uma série de medidas que o próprio DNPM está tratando de tomar, ao desburocratizar a atividade minerária e, principalmente, de evitar que os mineradores e o

* Diretor-Geral do DNPM

DNPM tenham diante de si um jogo de faz-de-conta, ou seja, documentos absolutamente inúteis que compõem uma ciranda onde todo mundo trabalha dobrado, sem proveito nenhum para o País e para o minerador.

A agenda política deste ano certamente não comporta a discussão do Código de Mineração, a não ser sob um ângulo talvez bastante preliminar a nível do Legislativo. Daí fica bem clara a importância de seminários como este para que o setor mineral continue discutindo durante o presente ano a questão do Código de Mineração, cuja tramitação no Congresso tem um andamento específico e diferente de uma lei. Por isso, há um certo risco de que o Código de Mineração transite apenas sob o ângulo legislativo, sem uma forte presença e intervenção do setor específico, na medida em que se pode produzir um documento que seja politicamente conveniente, mas sem possibilidade de ser factível. Isso sempre ocorre: leis que são votadas com interesses eleitorais. E considerando as eleições, talvez seja melhor mesmo que o Código não seja votado este ano. Quando se misturam interesses eleitorais e interesses políticos próprios, como os da mineração, quase sempre geramos produtos que posteriormente precisam ser refeitos.

O Poder Legislativo é o local correto para que as leis sejam discutidas, mas a participação da comunidade interessada é absolutamente necessária para que se possa balizar a extensão e o alcance do que se vai votar. Nesse sentido, a discussão do setor mineral deveria ser acelerada no ano de 90. O setor deveria obter, naquilo que for possível, o consenso para que possa orientar a discussão a nível do Legislativo. E naquelas partes onde não houver unanimidade, tradicionalmente instalam-se os elementos de pressão que a própria sociedade organiza, e que mesmo sem consenso são salutares, importantes e válidos, para que os grupos possam opinar pela maioria.

Passando a um outro elenco de normas legais, temos que fazer uma reflexão a respeito de um conjunto de leis propostas após a votação da Constituição e de uma série de normas internas do próprio DNPM, que, atualmente em vigor, precisam de uma rápida revisão. O DNPM tem intenção de solicitar em breve ao Poder Legislativo que promova em regime de urgência algumas alterações na legislação vigente, inclusive no Código de Mineração, para que seja possível melhorar a administração dos recursos minerais brasileiros e a atuação do órgão fiscalizador, o DNPM, o que em contrapartida também melhorará a ação do minerador.

Um dos pontos que temos que discutir a curto prazo é a unificação das unidades de trabalho do minerador e do DNPM. O minerador trabalha com um projeto. Ele tem um espaço de trabalho vinculado a um projeto de exploração mineral ou a um projeto de lavra. E esse espaço de trabalho é fragmentado por inúmeros requerimentos de pesquisa na medida em que as áreas solicitadas nesses requerimentos têm um tamanho máximo previsto em lei, de 1 000 ha a 10 000 ha, na Amazônia. Ocorre, então, um jogo. O minerador apresenta ao DNPM um conjunto de relatórios, cada qual vinculado a uma daquelas áreas, mas nenhum deles espelhando na realidade o desenvolvimento do projeto de mineração. O DNPM fica estudando esses processos enquanto o minerador faz o projeto. Não parece lógico que os técnicos tenham que ficar se debruçando e fazendo exigências sobre relatórios que são uma exigência apenas burocrática. Por outro lado, também não é correto que o DNPM tenha que aprovar tais relatórios e mandar ao campo um geólogo em vistoria, agora a ser paga pelo minerador. Existem casos de minerações em que os processos vencem em prazos diferentes, referem-se a substâncias minerais diferentes, tendo-se que comprovar reservas em cada um deles sem considerar que estão incluídos em um grande, médio ou pequeno projeto de mineração.

Tramitam no DNPM, hoje, cerca de 73 mil processos de toda natureza. Somados a eles, existem mais de 15 mil decorrentes do art. 43 da Constituição, caracterizando uma carga brutal de trabalho que não vem trazendo nenhum benefício para o País, para o minerador ou órgão administrador. Se eliminássemos de alguma forma os limites dessas áreas, encontrando outros instrumentos de controle, poderíamos reduzir cerca de 70 a 80% do número de processos de concessão mineral em tramitação. Cada projeto poderia ser referenciado no DNPM a um único número, podendo ser revistoriado uma ou duas vezes por ano. Desse modo, num primeiro passo, a área de concessões não ultrapassaria 10 mil processos, refletindo, aí sim, a verdade da mineração e permitindo que o técnico faça efetivamente um acompanhamento do projeto mineiro desde a fase de exploração até à de implantação da mina. Assim se garantiria, primeiro, a facilidade para o minerador gerir a sua carteira de processos e, segundo, o exercício da função técnica pelo geólogo ou engenheiro de minas do DNPM, eliminando a característica cartorial de acompanhar um processo. Com isso estaríamos evitando que o DNPM continuasse a ser chamado de um grande cartório.

O DNPM deve honrar-se de ser o depositário da história da mineração brasileira, mas definitivamente não é função de seus técnicos, nem do organismo, acompanhar burocraticamente papéis imprestáveis. Então, uma das metas do DNPM é a de tornar transparente a sua relação com o minerador. Por outro lado, devemos valorizar a ação fiscalizadora e fomentadora do DNPM. Com menos processos nossos técnicos poderão ir efetivamente ao campo, não só para que possa ser fiscalizada a mineração e a execução das leis minerárias como, principalmente, fazer com que os documentos técnicos produzidos tragam efetivo benefício para o País.

Se considerarmos que, nos últimos dez anos, cerca de 10%

ou 15% do território brasileiro foram objeto de concessões, e tenham sido apresentados ao DNPM relatórios de pesquisa dos quais constam mapas geológicos em escala de detalhe, obrigatoriamente deveríamos ter, só pela coleção desses mapas, pelo menos cerca de 10% do território mapeado em escala 1 : 50.000, ou até mais, já que o órgão gestor do mapeamento geológico básico poderia também fazer a junção entre concessões com muito mais facilidade. Mas, na verdade, não temos nada. Esses mapas são imprestáveis pelo desequilíbrio entre a qualidade das informações técnicas de um relatório para o outro. Por exemplo, duas áreas vizinhas tratadas por mineradores diferentes apresentarão certamente mapas de qualidade geológica completamente díspares e não haverá possibilidade de junção das folhas. Cabe ao DNPM estar junto com o minerador para acompanhar o levantamento geológico, para fazer com que a geologia de detalhe que está sendo feita no âmbito de uma pequena concessão seja inserida no contexto da geologia regional, e que esta, com todo seu potencial metalogenético, com todas as suas possibilidades de mineração, seja levada ao minerador. Esta vai ser a orientação da problemática geológica dentro do DNPM, a partir de agora. Para que essa nova visão se instale, será necessário, a curto prazo, rever a sistemática legal que hoje nos tolhe.

Precisamos, ainda, informatizar inteiramente o DNPM. Os sistemas de informatização atualmente existentes não servem para o modelo de gestão da mineração que se pretende. E para que se possa fazer esse novo plano diretor de informática - a estar pronto dentro de 60 dias -, estamos contando com a possibilidade de haver essas mudanças legais, que são poucas mas fundamentais, para que o DNPM se modernize de forma a transitar pelos próximos dois ou três anos, até que tenhamos uma lei minerária consolidada em novo Código. Paralelamente estamos revendo Portarias do órgão que precisam ser discutidas, tanto no seu conteúdo quanto na forma de publicação, o que já está sendo

feito.

Temos feito um apelo aos mineradores para que, uma vez revogado o art. 26 do Código que dispõe sobre o número limite de requerimentos por substâncias minerais, espontaneamente reduzissem o número das suas empresas nos próximos 30 a 60 dias. Gostaríamos que as 4500 empresas - dois terços delas fantasmas - tivessem seu número sensivelmente reduzido para que o DNPM tenha transparência com relação a quem está pesquisando o quê. Num primeiro momento seria possível reduzir essas empresas em mais de 60%, cerca de 1.500 mais ou menos. E dentro de um ano, tais empresas poderiam estar reduzidas, sem problema nenhum, a 1.000, o que simplificará bastante o trabalho do DNPM e do minerador.

É importante, também, iniciar a discussão sobre a lei 7.805 que regula a permissão de lavra garimpeira. Essa lei, embora tenha introduzido a possibilidade de dar ao garimpeiro um título legal, deixou de lado os dois principais agentes do garimpo no Brasil: o garimpeiro - o operário - e a empresa garimpeira. Ambos precisam de estatuto legal para que possam efetivamente crescer. A empresa não deveria ficar no limbo. Ela uma hora se confunde com garimpeiros, trabalhadores, outra com indústria, ficando sempre numa situação desconfortável, fazendo com que aqueles que efetivamente queiram iniciar-se como pequenos e médios mineradores e, eventualmente, tornarem-se grandes mineradores, fiquem impedidos de fazê-lo, sendo comparados e relacionados a indivíduos aproveitadores, predadores dos recursos minerais, o que não é o modelo ideal para a exploração de nossos recursos minerais.

A revisão dessa lei é imperiosa, pois é de difícil aplicação. E todos estão convencidos de que deve existir uma forma mais ajustada para que os interesses do garimpo sejam atendidos sem

prejuízo da qualidade da produção mineral, do meio ambiente, e dando aos empresários, principalmente aos da Amazônia, a possibilidade de se instalarem como empresas regulares e transparentes. Na raiz dessa lei está um conceito a ser revisto, o de que a cooperativa não é instrumento de organização social, mas sim de organização econômica que só funciona quando a organização social está implantada. É difícil imaginar como organizar a atividade garimpeira através de cooperativas. Foi a solução surgida na época da Constituinte, com intenso debate. Prevaleceram os acordos parlamentares pondo a cooperativa na Constituição. A questão não é a cooperativa em si, mas a forma como foi regulamentada na Constituição. Deve-se discutir essa questão, ela significa a possibilidade, ou não, do encaminhamento de soluções harmônicas para o garimpo no Brasil.

Alfredo Ruy Barbosa *

Quando se discutiu a questão mineral da Constituição de 88, houve um forte clima emocional em torno de uma série de temas, que hoje estão consagrados como princípios fundamentais e que devem agora ser implementados da melhor forma possível. São princípios inseridos na Constituição que, talvez, ainda mereçam análise e debate sobre os mesmos. No momento em que se pretende discutir uma nova legislação minerária no Congresso Nacional, gostaria de me valer desta oportunidade para trazer a debate algumas anotações que tenho realizado no âmbito do Direito Comparado para que possamos refletir um pouco sobre aqueles princípios que estão hoje consagrados na Constituição.

Dentre os temas que mais acenderam o debate em torno da questão mineral, destaco, de início, a chamada nacionalização da mineração, ou seja, a exclusividade concedida à empresa brasileira de capital nacional na exploração mineral. Houve quem visse nessa decisão a estatização ou mesmo o fim da atividade mineral no Brasil.

A experiência em outros países mostra, no entanto, que o Brasil nada mais fez do que incorporar ao direito nacional princípios que há muito já estavam consagrados na legislação de outros países. As concessões minerais na França, por exemplo, só podem ser feitas a sociedades economicamente controladas por cidadãos franceses, exigindo ainda a lei que o presidente, o diretor-geral e dois terços dos membros do conselho de administração tenham nacionalidade francesa. E mais: o Decreto 65/1444, que regulamenta o regime das sociedades petrolíferas requer que as empresas de prospecção, refino e importação de petróleo, sejam dirigidas por presidente e maioria de administradores de

* Advogado e professor da PUC

nacionalidade francesa. O direito francês distingue a sociedade sob controle estrangeiro das demais sociedades francesas. E, para os efeitos da lei, o Ministro das Finanças da França estabeleceu, em 1980, que se entenderá como sociedade sob controle estrangeiro a sociedade na qual mais de 20% do capital seja detido por não-residentes ou por empresas francesas controladas por não-residentes.

A lei argentina igualmente distingue as chamadas empresas nacionais de capital nacional das empresas de capital estrangeiro. A legislação de outros países também reconhece a validade, e até a conveniência, da distinção entre empresas nacionais e empresas estrangeiras. O que ocorre é que, embora as diversas entidades pertencentes a um grupo transnacional sejam, de um ponto de vista, entidades autônomas com nacionalidades distintas, o fato é que obedecem a um comando mais ou menos centralizado, que fixa diretrizes dentro de uma estratégia global, nem sempre preocupada com interesses locais.

Hoje, rescaldados os ânimos que acirraram a discussão em torno desse tema, há de se convir que a solução constante do texto constitucional não foi assim tão nacionalista ou xenófoba como alguns pretenderam fazer crer. Não é estranho, por exemplo, ao universo jurídico internacional, que possa ser feita uma distinção entre empresa nacional e estrangeira para que seja concedido à primeira algum benefício visando a realização de uma atividade considerada estratégica para o desenvolvimento de um país. O conceito de "benefício especial" já está incorporado ao comércio internacional, cujo principal regulador - o GATT - o aplica em diferentes circunstâncias, quando, por exemplo, reconhece aos países em desenvolvimento o direito de "modificar ou retirar concessões de modo a promover a implantação de determinado setor industrial com o propósito de elevar o padrão de vida de seu povo" (Art. 18 Seção A do tratado do GATT).

Outro tema que também polarizou as opiniões durante os trabalhos da Constituinte foi a chamada nacionalização do subsolo e da mineração brasileira. Na realidade, o que se nacionalizou foi a propriedade mineral e não a atividade de exploração mineral. Mas não faltou quem mais uma

vez vaticinasse o fim da mineração no Brasil, com a fuga indiscriminada do capital estrangeiro, no momento em que a Constituição definiu como bem da União os recursos do subsolo e restringiu a participação de empresas sob controle externo na exploração mineral. Vemos hoje que nenhum daqueles vaticínios ocorreu tendo sido, ao contrário, surpreendentes os resultados no setor mineral em 1989.

Esta decisão da Assembléia Constituinte, que, igualmente, não foi inovadora, apenas incorporou ao direito nacional tendências já consagradas em países de vocação mineira. Somente na América Latina, dez países consideram seus recursos minerais como propriedade inalienável da nação: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Equador, Suriname, Uruguai e Venezuela. Fora do nosso continente, o mesmo princípio é adotado pelo México, Austrália, Canadá, Espanha, África do Sul, Zaire, França, Indonésia, Marrocos, Mali, e, parcialmente, pelos Estados Unidos e Inglaterra. Isso sem falar dos países do bloco socialista.

É curioso notar que os Estados Unidos adotam severas restrições à participação de estrangeiros na exploração mineral. Segundo o *Mineral Leasing Act*, uma das leis que regem a atividade mineral do país, 90% dos acionistas das empresas mineradoras devem ser americanos ou cidadãos de países que não estabeleçam discriminações a cidadãos americanos para explorarem recursos minerais em seus próprios territórios. Sabemos que a Inglaterra adota o sistema de concessão, que é a propriedade do solo abrangendo também a propriedade do subsolo; mas o ouro e a prata pertencem à Coroa e todo o petróleo é propriedade do Estado. Na Austrália, o interesse nacional preside o sistema de concessão mineral. Projetos de valor superior a US\$8 milhões só podem ser conferidos a empresa cujo controle acionário e poder decisório estejam em mãos de australianos residentes no país. No México, os minerais considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional só podem ser explorados por empresas que possuam 66% do seu capital votante sob controle nacional. A Espanha segue a mesma orientação adotada no México. Essa é, pois, a realidade internacional do setor.

Portanto, não se diga que o capital estrangeiro foi alijado do setor mineral brasileiro. O que se nacionalizou foi o subsolo, a propriedade mineral, mas não a exploração desses recursos, que continua aberta ao capital estrangeiro dentro, é claro, do balizamento traçado pela Constituição de 88. É evidente que a propriedade dominial sobre os recursos minerais traz como consequência direta algumas restrições à participação de estrangeiros na exploração do subsolo. Isso, no entanto, jamais impediu a presença do investidor estrangeiro na mineração de países que, como o Brasil, adotam o princípio dominial. O sistema é plenamente compatível com a participação do capital externo, como amplamente o demonstra a experiência vivida por esses países.

Não se diga, igualmente, que as restrições de natureza societária podem impedir a vinda de recursos externos para o País, porque, da mesma forma, a experiência de outros países mineiros, como o Canadá, a Espanha, o México e outros igualmente aponta na direção oposta. Afaste-se também as acusações dos que afirmam que se procurou estatizar o setor mineral. A Constituição de 88, no rastro do regime jurídico instituído em 34, não pretendeu estatizar as atividades de pesquisa e lavra, no sentido de reservar ao Estado o monopólio dessas atividades. Ao contrário, a concepção do sistema baseou-se na premissa de que essas atividades devem ser predominantemente desenvolvidas pela iniciativa privada, embora sob fiscalização do Estado. A este, sim, cabe regulamentar e fiscalizar o setor, sem, no entanto, absorver o empreendimento ou os benefícios diretos dele decorrentes. A Constituição de 88, ao transferir para a União o domínio sobre os recursos do subsolo, procurou eliminar de vez qualquer direito privado sobre esses recursos colocando a exploração desses bens sob a tutela do Estado, ao qual compete a outorga dos direitos de pesquisa e exploração, sempre à luz do interesse nacional. O objetivo é assegurar a máxima utilização dos recursos minerais, evitando que o proprietário do solo possa impedir sua exploração racional e, ao mesmo tempo, conferir ao Estado os instrumentos jurídicos necessários para que este possa evitar a exploração das jazidas minerais de forma nociva aos interesses do País.

Identificando o panorama existente no mundo legislativo inter-

nacional, devemos passar agora a um debate mais premente, qual seja o da revisão da nossa legislação mineral. Nesse sentido, creio importante registrar a experiência de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, que já enfrentaram a mesma tarefa que temos pela frente. A legislação mineral, é, sem dúvida, um instrumento básico para a fixação da política de desenvolvimento econômico do país. Não é sem razão que os mais recentes trabalhos legislativos no setor mineral foram altamente influenciados pela diretrizes proclamadas pela Resolução 1803/82 da Comissão Permanente de Soberania sobre Recursos Minerais das Nações Unidas. Essa resolução é a pedra angular da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos do Estados, ambas adotadas pela Assembléia Geral da ONU, em 1974. Como resultado direto desse documento, a grande maioria das legislações posteriores a 1975 passaram a estabelecer que os recursos minerais pertencem ao Estado e não mais ao proprietário do solo. Em alguns países são, ainda, mantidos direitos ancestrais. Em outros, os proprietários do solo possuem o domínio privado sobre minerais destinados a fins industriais ou à construção civil. Mas, mesmo nesses países, o Estado sempre controla os meios e os métodos da exploração mineral.

Outra característica marcante da moderna legislação mineral é o fato de que, não obstante a propriedade estatal sobre os recursos do subsolo, a maioria das leis apresenta uma grande variedade de incentivos ao desenvolvimento do setor mineral. Há o reconhecimento de que os projetos de mineração envolvam normalmente grandes investimentos, durante largos períodos de tempo, o que faz com que o aporte de capitais de risco exija a contrapartida de uma legislação precisa e estável.

O comportamento verificado a partir de meados dos anos 70 representou uma sensível mudança na política mineral da maioria dos países, como reação à crise econômica que envolveu o mundo ocidental naquela década.

Nesse período, grande parte dos países em desenvolvimento procedeu a uma profunda revisão de suas leis, buscando criar as

condições desejáveis para o implemento da mineração em seus territórios. Sem embargo da preservação da soberania nacional sobre os recursos minerais, as novas leis invariavelmente passaram a prever uma série de incentivos financeiros e fiscais, tais como: depreciação acelerada, *royalties* reduzidos nos primeiros anos de produção, isenção de impostos sobre dividendos e juros, créditos fiscais para a aquisição de bens no próprio país, justa indenização em caso de expropriação, algumas garantias e limites razoáveis para a remessa de lucros e muitos outros benefícios. Essas leis estabeleceram também as relações entre o minerador licenciado e o Estado como proprietário dos recursos minerais, definindo igualmente as regras de convívio entre os proprietários de terras e as empresas de mineração. A regra geral consiste em colocar o risco do investimento nas mãos do operador, mas ora em associação com o próprio governo, numa *joint venture*, ora sob a forma de consórcio de empresas, envolvendo inclusive instituições financeiras internacionais.

As várias legislações surgidas entre 76 e 87 contêm disposições diversas a respeito da concessão de direitos minerais.

Nos países de língua inglesa, os títulos minerais são concedidos em conformidade com a escala do projeto, o tipo de mineral envolvido e o método de extração a ser utilizado. As licenças para projetos em escala reduzida e intensa utilização de mão-de-obra somente são concedidas para áreas pequenas e por curtos períodos de tempo. São em geral os casos de exploração de minerais para a construção civil. Um aspecto curioso a respeito dos países de língua inglesa é o amplo poder discricionário conferido ao Ministro das Minas (ou o nome que tenha nos diversos países) para encorajar a pesquisa e a exploração mineral, sempre na busca de métodos menos onerosos e de baixa utilização de tecnologia especializada. O Ministro pode também designar áreas minerais a serem exploradas de acordo com os interesses das comunidades locais.

Os sistemas anglos-saxônicos consideram três estágios sucessivos de exploração mineral: a prospecção (*reconnaissance*), a pesquisa (*explora-*

tion) e a lavra (*exploitation*). A prospecção, tal como definida nessa legislação, consiste na "busca intencional de uma substância mineral". Essa pode, inclusive, envolver métodos científicos modernos, como levantamentos geofísicos, geoquímicos, fotogeológicos e outros. A licença de prospecção pode cobrir um ou mais minerais, sendo que a lei determina a área máxima a ser prospectada e os trabalhos mínimos a serem realizados. Vale registrar, ainda, que a licença de prospecção confere ao seu titular o direito de pesquisar a área concedida por um período de doze meses, renovável a critério do governo, e permite a construção de acampamentos temporários, incluindo o aproveitamento de cursos de água existentes no perímetro da área. O titular é obrigado a apresentar um programa de prospecção, indicando os custos envolvidos, sendo que a licença será recusada se o interessado não comprovar sua capacidade técnica e financeira de realizar o programa proposto. A licença não confere o direito exclusivo sobre a área, podendo o governo, a seu critério, outorgar a terceiros títulos para a prospecção de outros minerais dentro da mesma área.

A segunda fase de exploração mineral, a pesquisa (*exploration*), conforme definição legal, consiste na "busca intencional de minerais, incluindo operações necessárias para determinar a extensão geológica e o valor econômico de qualquer jazida identificada pelo titular de licença de prospecção". Veja-se aí a relação do titular do direito de prospecção com o título que virá na fase seguinte, que é a pesquisa. Exigências quanto a capacidade técnica e econômica do pesquisador estão igualmente presentes, sendo que em muitos casos é requerida a prestação de garantias (*bonds*) de execução do trabalho. A área a ser explorada será sempre substancialmente menor do que aquela prospectada. O prazo de licença de pesquisa é de três a cinco anos, podendo ser renovado se o titular não estiver inadimplente com suas obrigações. Desistências parciais ou totais são até encorajadas, como forma de evitar que os pesquisadores "sentem-se" sobre as áreas.

O terceiro estágio de exploração mineral é o da lavra. O titular de uma licença de pesquisa, que comprovar a existência do mineral pesquisado na área concedida, em quantidades comerciais, pode re-

querer a licença de lavra, que só poderá ser recusada pelo governo se o interessado estiver inadimplente com qualquer das suas obrigações nas fases anteriores ou se tiver submetido seu pedido de modo irregular. Portanto, a lavra é quase um direito automático do pesquisador, sendo que o governo só pode negar a concessão do título dentro de estritas condições estabelecidas na lei.

A legislação procura, assim, impedir que as autoridades atuem de forma arbitrária no exercício de seus poderes.

A licença de lavra é concedida por um prazo de 25 a 30 anos, sendo bastante rígidas as condições para a sua renovação. Ao titular da lavra é concedido o direito de imediato ingresso na área, devendo, no entanto, realizar seus trabalhos de modo a afetar o mínimo possível os interesses do proprietário da terra.

Fica, também, submetido ao cumprimento de outras obrigações, sob pena de cancelamento da licença, tais como a observância do prazo do início da operação comercial do projeto, o fornecimento de relatórios periódicos, a proteção do meio ambiente, o treinamento obrigatório do pessoal local e muitos outros encargos. Da mesma forma, a empresa de mineração deve informar regularmente ao governo qualquer modificação na sua estrutura acionária, principalmente se houver alguma alteração sensível no controle da empresa.

Nos países de língua francesa, os regimes apresentam alguma diferença quando comparados ao sistema inglês. Os minerais, por exemplo, são classificados em duas categorias: os minerais e as pedreiras. Estas não seguem o regime de concessão e pertencem, em geral, ao proprietário do solo, embora sua exploração esteja sujeita a restrições impostas pelo governo, relativas à segurança e ao meio ambiente. A definição de pedreiras abrange todo e qualquer mineral destinado à construção civil e os fertilizantes, exceto fosfatos, nitratos, turfa e certos sais. As substâncias minerais não pertencem ao proprietário do solo e são exploradas sob rígido controle do Estado. São minerais todas as substâncias não classificadas automaticamente como pedreiras.

Os títulos de concessão são três: a autorização pessoal, outorgada em base inteiramente discricionária e destinada à pesquisa de um ou mais minerais em área reduzida durante um curto espaço de tempo e revogável a critério do governo; a permissão de pesquisa (*permis de recherche*), semelhante à licença de pesquisa do regime inglês, através da qual é outorgado o direito de pesquisa para determinado mineral, dentro do perímetro de uma área pré-determinada. Alguns países adotam, como a França, a Permissão A (licença para grandes áreas) e a Permissão B (licença para pequenas áreas). Esses títulos são concedidos por um período determinado de tempo, mas são facilmente renováveis desde que o interessado comprove ter realizado o programa de pesquisa aprovado e não estar inadimplente com qualquer de suas obrigações legais. A permissão de pesquisa não pode ser arrendada ou oferecida em garantia, mas pode ser transferida a terceiros que preencham condições básicas para desenvolver os trabalhos de pesquisa. O titular de pesquisa que descobrir qualquer substância mineral tem assegurado o direito à concessão de lavra. Deverá, no entanto, comprovar que possui capacidade técnica e financeira compatível com a escala do empreendimento mineral.

Como etapa final, existe a permissão de exploração (*permis d'exploitation*), que é o título conferido para uma exploração mineral de curto período, em torno de cinco anos, mas renovável até quatro vezes, por igual prazo, a critério do governo. Da mesma forma, esse título não pode ser arrendado ou oferecido em garantia, mas pode ser transferido a terceiros, pessoa física ou jurídica. A concessão (*concession*) é um título de exploração conferido apenas a projetos de larga duração, geralmente não inferior a trinta anos. É o que confere os mais amplos poderes ao minerador. A concessão pode ser arrendada, hipotecada, transferida, podendo inclusive o titular a ela renunciar.

As relações entre o minerador e o proprietário do solo são meticulosamente tratadas na legislação de origem francesa. Nesse aspecto, é semelhante à orientação seguida no direito inglês. Qualquer conflito entre ambos possibilita a pronta e imediata intervenção do governo, sendo que, na ausência de uma solução amigável, será sempre

possível a expropriação da área. A lei dá sempre preferência à exploração mineral.

Todas essas regras são presididas pela presença também forte e constante do Ministro das Minas, a quem são conferidos amplos poderes para intervir no setor mineral em qualquer fase da exploração, sempre que assim o exigir o interesse nacional. Essa orientação pode ser observada quase que em todas as leis dos principais países de língua francesa.

Vale a pena pensar na experiência de países que já conseguiram desenvolver o seu setor mineral para traçar alvos e estudar as principais mudanças que devem ser realizadas na nossa legislação. O direito internacional comparado mostra, por exemplo, a necessidade da criação de uma nova fase na pesquisa: prospecção. Temos hoje a figura do reconhecimento geológico, que já demonstrou não ser exatamente aquilo que os mineradores estão procurando. A experiência de outros países indica que a prospecção é uma fase hoje bem definida, com regras claras e precisas. A criação dessa nova fase é uma idéia que ainda não foi suficientemente debatida. Alguns outros alvos já são conhecidos: o primeiro seria promover a descoberta de novas jazidas, pois substâncias minerais não conhecidas não existem, nem jurídica nem economicamente; o segundo seria promover o máximo aproveitamento das jazidas já descobertas, pois que jazidas conhecidas mas não exploradas existem jurídica mas não economicamente; e, acima de tudo, criar uma legislação estável, fixando as regras do jogo, principalmente ao nível fiscal. Este é o momento para serem discutidos tais assuntos e de se fomentar o debate. Uma vez decidida a nova legislação, ela terá de ser estável e segura.

A notícia de desregulamentação do setor mineral é, sem dúvida, uma boa nova. Devemos incentivar essa medida o máximo possível. A redução do poder discricionário do Estado e a fixação de regras bem definidas são pontos que, acredito, merecem uma ampla discussão. O Estado deve ter como pano de fundo de sua atividade o interesse nacional, que é um dos princípios estabelecidos na Constituição; mas não há porque o Estado usar de seu poder discricionário onde não

houver uma inadimplência do minerador. Estando este adimplente com suas obrigações, uma forma de incentivá-lo, após uma boa prospecção, uma boa pesquisa, seria a garantia de um direito automático à lavra. Ou seja: uma regra clara, fixa e imutável. E precisamos gerar outras garantias e incentivos para que novos investimentos, inclusive estrangeiros, possam vir auxiliar e alimentar a mineração no País.

A pletera de impostos criada pela Constituição nos faz pensar que o regime tributário do setor mineral merece uma revisão. Acredito que deva ser criado um mecanismo, que permita a fixação da capacidade contributiva de cada projeto específico. Condições de acesso podem estabelecer, por exemplo, que duas minas situadas numa mesma região tenham custos completamente diferentes, o que pode acarretar uma sensível diferença na capacidade contributiva de uma e de outra, tornando-se uma delas totalmente antieconômica. A legislação fiscal deve ser reestruturada para permitir o estabelecimento de parâmetros de aferição dessa capacidade, o que possibilitaria a fixação de alíquotas diferentes para esse ou aquele imposto.

Deve-se, ainda, evitar que a taxação incida sobre valor ou quantidade. A carga tributária deve incidir sobre o lucro real apurado pela empresa. Dessa forma não se corre o risco de tornar antieconômico o empreendimento mineiro. Essa era, aliás, a fórmula adotada pelo Código de Minas de 1934.

Deixando de lado a polêmica: o que todos queremos é o desenvolvimento do nosso setor mineral. O capital estrangeiro precisa entender que não foi realmente alijado. Há novas regras, mas ele continua convidado a participar. Comparativamente, nossas regras são muito menos nacionalistas e xenóforas do que as existentes na legislação de outros países.

É preciso que incentivos financeiros e fiscais sejam criados, tanto para o investidor nacional quanto para o estrangeiro. Os incentivos existentes em outras legislações são muito amplos. O curioso é notar que, em outros países, sem prejuízo dos mesmos princípios hoje consagrados na

nossa Constituição, é possível operar com o investimento estrangeiro desde que o sistema possua regras estáveis. Na experiência internacional, encontram-se vários incentivos fiscais. Em geral, 35% é a alíquota do imposto de renda, calculada sobre os resultados líquidos, deduzidos do lucro tributável auferido durante os cinco primeiros anos de produção. Essa alíquota pode ser ampliada após um período inicial. É atribuída isenção do imposto sobre a renda na fonte, incidente sobre juros, dividendos e pagamentos de serviços. Normalmente, concede-se também uma depreciação acelerada durante cinco anos, a uma taxa anual de 20% ao ano para todas as máquinas, veículos, equipamentos e utensílios utilizados nos trabalhos de mineração. Concede-se ainda uma amortização acelerada de 100% do capital e das despesas de instalação durante cinco anos, contados após o segundo ano de instalação, a uma taxa anual de 20%. Permite-se o diferimento de perdas e prejuízos por cinco anos, iniciando-se no primeiro ano de produção comercial. Concede-se isenção do imposto de importação e das taxas aduaneiras para todas as máquinas, equipamentos e veículos importados para o projeto, e também isenção de outros impostos, geralmente por período de incentivo de cinco anos. Há o direito à livre exportação do produto da exploração mineral e o direito à venda interna. E, ainda: as empresas de mineração têm o direito de abrir e movimentar contas bancárias no exterior para facilitar o repagamento de principal e juros de empréstimos internacionais. Há a garantia de estabilidade no regime fiscal e de que o governo não interferirá na administração interna dos negócios da empresa e no próprio setor, salvo em casos específicos definidos claramente em lei.

No entanto, de tudo o que dissemos, merece atenção especial a questão do contrato, cujas grandes linhas são definidas em lei. Esse é o instrumento que permitiria a fixação da capacidade contributiva do minerador, da complexidade e do tamanho do projeto, e de todos os demais aspectos que diferenciam um empreendimento de outro. O contrato entre o governo, que é a entidade concedente, e o minerador poderia discriminar de forma isonômica os projetos e empreendimentos de mineração, fixando obrigações recíprocas e concedendo ao minerador tais ou quais incentivos fiscais e financeiros, tudo de acordo

com uma estratégia global. Devemos, pois, refletir sobre a figura do contrato, tanto na fase de pesquisa quanto na de lavra.

Temos a tendência de olhar os grandes projetos, a grande mineração, mas na realidade a pequena mineração tem sido a pedra de toque do desenvolvimento mineral de muitos países. E é essa empresa de pequeno e médio porte que tem, às vezes, a coragem de enfrentar projetos que a grande empresa não tem.

Talvez não seja ainda o momento de pensarmos no Código de Mineração, mas esse deve ser o nosso objetivo básico. A sua revisão e adaptação é o caminho para torná-lo o mais moderno possível, fazendo, assim, com que o minerador nacional ou estrangeiro sinta-se novamente incentivado a transformar e a desenvolver este setor tão importante para o desenvolvimento do País.

José Altino Machado *

Realmente, no contexto de hoje, está difícil entender-se o que é a Lei, se o erro é da Lei ou se é da sociedade que compõe o nosso universo. A Lei está longe do homem ou o homem longe da Lei? Ou é o foro que compõe essas leis que anda errando seguidamente na arrumação social brasileira na sua parte legal? Existem muitas dúvidas.

Terminou-se há pouco um censo, e causou espanto verificar-se que existem mais garimpeiros em áreas indígenas do que o número de índios no Brasil inteiro. Essa situação é de fato perturbante. Acha-se, portanto, que por algum tempo o melhor minerador no Brasil ainda serão os advogados. O que preocupa é que o modelo em discussão não crie jurisprudência para os demais.

Num debate de mais de quatorze horas, entre cooperativas garimpeiras, empresários do setor de mineração de estanho e as lideranças sindicais, todos estavam extremamente empenhados em acertar a condição do garimpo de Bom Futuro. Não coloco Bom Futuro numa questão de excepcionalidade, menciono apenas para dizer que discutíamos um mundo bem dimensionado, uma mina. Não é nem mineração de ouro. Não se estava discutindo a garimpagem no seu aspecto social. A tentativa era de transportar a situação exata em que se encontra aquela mina para um contexto legal e para um acerto de proveito para o País e, principalmente, de controle da situação. A bem da verdade, a maior dificuldade que se tinha não era dos homens que estavam ali. Eram exatamente os entraves legais. Porque o que se passou a entender do setor de mineração, naquele momento, é que se as soluções não fossem encontradas pelos presentes, provavelmente

*Presidente da USAGAL.

seriam dadas por outras mãos. E, possivelmente, teríamos um superministério ingerindo no setor mineral, que é o ministério do sacerdote Lutzenberger. Mas não se conseguiu chegar a bom termo, porque tudo esbarrava numa barreira legal. Fica-se preocupado com o que dizer, o que fazer, o que propor para administrar a vida de um número tão grande de pessoas.

Já houve um momento dentro da União Sindical em que se pensou em criar diferentes legislações, excluindo do setor mineral uma grande parcela da garimpagem, colocando-a provisoriamente dentro de situações extrativas apenas ao setor, o que seria para nós uma atitude discriminatória. O quadro que se tem na mão possui uma dinâmica e uma estrutura, e pode estar sendo provocado pela única forma que as organizações sindicais encontraram para passar o garimpo pela garganta dos patrões do setor mineral brasileiro, superando aquela dificuldade de se aceitar uma atividade que, se não é nova, é emergente dentro da conquista do País. Se muita coisa não foi feita, é porque a dinâmica do extrativismo no Brasil foi longe demais: atropelou a todos. Transformou um dos grandes empregadores nacionais num mero empregador de miséria e desgraça. E os profissionais anteriores a isso tudo, nunca reclamaram da nova situação e, por isso, não podem entender como um Ministro de Estado das Relações Exteriores vá reclamar. E graças aos céus ainda tivemos áreas amplas para o extrativismo abrigar essa miséria e desgraça e, principalmente, abrigar o mais velho e perigoso sentimento humano, a dignidade, que pelo menos eles lá encontram. Lamento profundamente as afirmações do Ministro Rezek. Não sabia que ele também entendia de garimpo.

João Sérgio Marinho Nunes*

No art. 20, parágrafo 1º, que assegurou o que chamamos, hoje, de *royalties* para estados, municípios e órgãos da administração direta da União, ficou mantido na competência federal o poder de outorgar as autorizações e concessões. Deu, porém, competência comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões do direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, além de também dar-lhes competência comum para tudo aquilo que diz respeito à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. Esse é um aspecto que está inserido dentro de uma idéia global da Constituição e que transcende um pouco o que aqui foi exposto. A mesma atribuiu também competência exclusiva ao Congresso Nacional para autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais. No que diz respeito ao ouro, criou um tipo específico de ouro, o ouro ativo financeiro, quando assim definido por lei, sujeitando-o a uma taxa especial e única na origem e destinando a totalidade dos recursos arrecadados através desse tributo aos estados e aos municípios, deixando de fora a União. Esse imposto, é de se chamar a atenção, está definido dentro daqueles federais e, no entanto, a totalidade dos recursos arrecadados destina-se aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal.

Definiu igualmente a ordem econômica como tendo a finalidade de assegurar uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios, dentre eles: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio am-

biente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Definiu o que é uma empresa brasileira e o que é uma empresa brasileira de capital nacional. Estabeleceu que somente as empresas brasileiras de capital nacional e as pessoas naturais brasileiras poderiam ser titulares dos direitos minerais. Determinou que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômica e social dos garimpeiros.

Disse, ainda, que essas cooperativas terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas minerais garimpáveis nas áreas onde estiverem atuando. Declarou que as jazidas, em lavra ou não, os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedades distintas da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Estabeleceu que a pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderão ser efetuadas mediante concessão ou autorização da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional. Estabeleceu, ainda, que a autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações ou concessões não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente, tornando assim negociáveis todos e quaisquer títulos de direito minerário. Obrigou aquele que explorar recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com soluções técnicas a serem encontradas. Reconheceu aos índios a sua organização social, e que o aproveitamento dos recursos naturais em suas terras deverá ser feito exclusivamente através de autorização do Congresso Nacional.

* Presidente do IBRAM

Nas disposições transitórias estipulou que tornar-se-iam sem efeito os títulos - autorizações, concessões e outros - cuja área não estivesse sendo trabalhada quando a Constituição completasse um ano. Para acomodar a situação das empresas não-brasileiras de capital nacional trabalhando no País, quando da promulgação da Constituição, deu-lhes quatro anos para se tornarem empresas brasileiras de capital nacional ou verticalizarem a sua produção, transformando no País as substâncias minerais que aqui explorarem.

Exceto na parte em que foi substancialmente alterado pelos dispositivos da então nova Constituição, o Código de Mineração permaneceu em vigor. Algumas das leis o Congresso já aprovou, especialmente a lei que regulamentou o art. 43 das Disposições Transitórias. O artigo manda tornar sem efeito os títulos inativos na data do primeiro aniversário da Constituição, e o Congresso aproveitou a oportunidade para incluir nessa lei alguns dos dispositivos que eram reclamados pelo setor mineral, como, por exemplo, o de extinguir o limite da área para o requerimento de pesquisa, estabelecendo em troca o regime de pagamento de taxa ou emolumento anual em função da área coberta pelos títulos.

Também regulamentou o dispositivo que tratava do ouro enquanto ativo financeiro. Esse dispositivo já vem sendo aplicado, e acabou gerando tudo aquilo que dele se esperava, que foi exatamente o trazer para a economia formal, transparente, todo o ouro que eventualmente era negociado na economia informal. Com o Plano Collor houve um diferimento de prazo para recolhimento do imposto extraordinário que foi criado. Além de ter havido um impasse interessante, foi instituído pelo Plano um imposto de 35% sobre o ouro estocado até aquela data.

Um último ponto que gostaria de abordar se refere aos incentivos à indústria de mineração. Talvez contrarie alguns dos

nostros associados, mas esse problema do incentivo tem que ser tratado com delicadeza extrema. Só acredito em incentivo de natureza geral, porque toda indústria tem que se basear na sua capacidade de gerar lucros, de competir e não criar-se, como durante anos se criou neste País, indústrias dos incentivos lícitos ou ilícitos. A quantidade de fortunas feitas em incentivos de reflorestamentos que não foram realizados é muito grande. A quantidade de coisas que se fizeram, baseadas em brecha da lei, permitindo incentivos para *b* ou *c*, e que finalmente não redundaram em benefício para o País, também é muito grande. Claro, houve incentivos que foram bem vindos; no entanto, acho um absurdo que um texto constitucional trate de incentivos para uma Zona Franca de Manaus, por mais que ela mereça incentivos. Mas não no diploma maior, na Lei Magna.

Wanderlino Teixeira de Carvalho *

Continuamos a ter uma série de divergências em relação às colocações do José Altino. Durante o processo constituinte, no qual a Conage participou ativamente, nos batemos junto aos próprios garimpeiros quanto ao fato de que não se contemplou um agente importante do processo garimpeiro: o empresário garimpeiro. No meu ponto de vista, a Constituição se dirige muito mais aos trabalhadores, e não aos empresários que militam no garimpo. Nesse aspecto, a lei que regulamentou a lavra cometeu o mesmo erro: deixou o empresário de fora. Acho que não vamos regularizar a situação do garimpo enquanto não tratarmos adequadamente o lado do capital.

Discordo que esse projeto de lavra garimpeira tenha sido imposição dos militares. Por causa do trauma do regime militar, agora por tudo de ruim culpam-se os militares. A responsabilidade desse projeto é do Congresso Nacional. Evidentemente os militares influenciaram e expuseram seu ponto de vista, mas cabia ao Congresso tomar a decisão correta. E não foi por falta de projetos e reflexões sobre o tema. O projeto do Deputado Octávio Elísio era muito melhor do que o aprovado. O relator recebeu contribuições da CONAGE e de outras entidades específicas, o que podia melhorar em muito o projeto, mas não foram incorporadas. Então a responsabilidade não é dos militares, é do Congresso, do relator.

Outra questão preocupante é se dizer que o garimpo tem que ser desse jeito por uma razão social, uma questão de sobrevivência social; então é impossível mudar, tendo em vista a situação que o País atravessa. Não podemos combater uma questão social criando outros problemas tão mais graves do que

o próprio problema do desemprego. Um país não pode ter um aproveitamento de recursos naturais finitos, como no caso recursos minerais, em que a relação custo-benefício não seja positiva. Muitos garimpos têm uma relação custo-benefício claramente negativa para o País, porque os custos de recuperação do meio ambiente são, em termos de valor, muito maiores do que o minério extraído. O Ministro Rezek, em entrevista à TV Bandeirantes, questionado sobre o garimpo em terras indígenas, colocou que, a ser vista dessa maneira a questão, então o Brasil terá que legalizar o narcotráfico. Porque aí também está envolvida uma questão social; na cadeia do tráfico há os que vendem por necessidade.

A CONAGE defendeu insistentemente no Congresso a questão do contrato, da concessão contratada e, durante as negociações, retirou a proposta em face da postura que houve. Defendemos a posição porque no momento a tendência internacional aponta para a figura do contrato. Entendemos que a concessão contratada é a única maneira de um país administrar bem seus recursos minerais, sendo esse aproveitamento um exercício de compromisso social com a população. É no momento das negociações efetivas entre o Estado e o minerador que benefícios sociais mais concretos podem ocorrer para a população. A proposta de *royalties* que a CONAGE defende é diferente. Tem-se que levar em consideração a renda gerada pela jazida, e não igualar todas as jazidas do País para efeitos de *royalties*.

* Presidente da CONAGE

Sergio Jacques de Moraes *

Persiste a discussão sobre a cobrança desses *royalties* no que diz respeito a substâncias minerais - o *royalty* incide também sobre a produção de energia de fontes hídricas - e embora já tenha sido o mesmo regulamentado pelo Congresso, ainda não está sendo cobrado por não se dispor de meios de se efetuar o pagamento, em vista da inexistência de critérios de cobrança por parte dos órgãos federais, estaduais e municipais. Há de se notar que a maior parte da arrecadação pertence aos estados, Distrito Federal e municípios, ficando os órgãos da administração direta como credores de uma parcela menor dessa contribuição. No caso dos minerais, o DNPM é o destinatário, ficando obrigado a derivar parte do que arrecadar para estudos de proteção ambiental, nas áreas mineradas.

Já foi comentada a lei da lavra garimpeira, que, embora inaplicável em função da burocracia necessária, é bastante complexa, e talvez, nem a soma de todos os órgãos governamentais teria capacidade material e física para outorgar todos os títulos. Se existirem realmente todos os garimpeiros que se diz por aí, talvez seja interessante aquele cadastramento ao qual o Altino se referiu. Mas, de qualquer forma, essa lei contém alguns dispositivos interessantes. O primeiro deles é ter dado ao garimpo uma conceituação inteiramente diferente, conforme definido e abrangido pela legislação brasileira desde 1930, além de extinguir o regime de matrícula, criando o regime de permissão de lavra garimpeira. Foi importante ouvir as colocações do Altino, e esse foi um aspecto importante da mudança, no decorrer do nosso seminário, porque ao mesmo tempo que falou o Ruy Barbosa a respeito da ótica jurídica, num plano macro, ouvimos o Altino na ótica do produtor, daquele que sofre o efeito da lei,

* Advogado e Professor da Faculdade de Direito Cândido Mendes

daquele que é o paciente dessa relação, enfocando um aspecto micro. Então o contraste me pareceu uma coisa muito importante. Esse era, a meu ver, o impacto que este seminário deveria produzir; o que define a lei enquanto existe ou em vias de existir, a análise dos processos de algum dispositivo se tornar em lei, e a praticabilidade desses princípios quando aplicados ao dia-a-dia.

A matéria relativa à pesquisa e lavra de substâncias minerais em terras indígenas não está ainda regulamentada. Existe uma legislação esparsa, anterior à Constituição. Tramitam alguns projetos no Congresso, mas estão paralisados, pois parece que ainda não é chegado o momento político de dar um empurrão na matéria.

Com relação ao meio ambiente, a Constituição atribui competência comum, competência concorrente, e, até certo ponto, competência privativa. Mas o fato é que as competências da União, estados, Distrito Federal e municípios são concorrentes, tendo eles a obrigação de proteger o meio ambiente. Este aspecto do meio ambiente é muito importante, porque hoje em dia é um problema universal. Ou pelo menos é um tema universal, e a mídia está muito voltada para esses aspectos. Os grandes territórios ainda por desbravar são objeto da atenção de todos os povos. E, desses territórios, uma boa parte está no Brasil. Temos uma Secretaria Nacional de Meio Ambiente, ligada diretamente à Presidência da República. O Secretário é um nome bastante conhecido, razoavelmente controverso, uma personalidade. Com isso, a imagem do Brasil, de predador, já vem mudando na imprensa internacional.

Tem-se ainda os aspectos ligados à tributação. Houve uma alteração substancial no sistema tributário nacional como decorrência da Constituição. E é exatamente aí que se pode ter, juntamente com as competências concorrentes e outros elemen-

tos da Constituição, uma idéia clara de que o que o Constituinte quis descentralizar em todos os níveis de poder da República, voltando-se muito mais para os estados, Distrito Federal e municípios do que para União. Assim, os estados e municípios têm o poder de fiscalizar a mineração, embora o poder de outorgar os direitos e a propriedade das jazidas sejam da União.

No que concerne ao ambiente, a questão da conveniência também está presente, e o sistema de meio ambiente nacional baseia-se numa competência e capacidade federal normativa e de instância recursal última, num sistema estadual executivo e normativo, bem como num sistema municipal também executivo e normativo no seu âmbito de jurisdição. Parece claro que o Constituinte quis dizer que a União deveria cuidar de definições a nível nacional, mas a vida do dia-a-dia, dos negócios, dos cidadãos, ficaria a cargo dos estados e municípios.

As receitas tributárias foram derivadas para os estados e municípios. Não só aquela do ouro. Chamo a atenção para ela porque, embora sendo um imposto federal, a totalidade do produto da arrecadação vai para os estados, incluído no ICMS. Assim também no *royalty*, o Constituinte disse que a União ficaria de fora, exceto no que concerne a órgãos da administração direta. Portanto, quanto à ótica jurídica, a mineração hoje conta com esses dispositivos legais e com eles tem de conviver. Se não conseguir, naturalmente caberá o exercício da soberania por parte daqueles que sofrerem as conseqüências do não-cumprimento desses dispositivos legais, exercício esse que se faz através do Congresso. O processo legislativo é um processo normal, que se faz para alterar leis, dispositivos, e até a própria Constituição. Os organismos de defesa do cidadão, que se vêem prejudicados pela inexistência de leis e pela permanência de leis inaplicáveis, estão também contemplados na Constituição e no sistema jurídico normal, através de mecanismos de modificação e

aperfeiçoamento, ora através do exercício de pressão legítima em cima dos poderes constituídos, ora através do Poder Judiciário.

No que diz respeito à alteração profunda da propriedade do bem mineral, que, antes, era de ninguém e hoje é da União, isso exigirá naturalmente uma alteração também substancial da legislação ordinária. Essa alteração ainda não se efetuou, e enquanto isso algumas conseqüências poderão surgir disso; por exemplo, discussões sobre a possibilidade de algum concessionário se sentir prejudicado por lhe ter sido tomada alguma propriedade que era sua e pedir uma indenização equivalente. O princípio da irretroatividade da lei, o princípio de respeito ao direito adquirido especialmente, consta da Constituição como um comando à lei. A lei não pode prejudicá-lo, mas a Constituição pode. Portanto, enquanto a lei não vier até para regulamentar os eventuais direitos adquiridos, se os houver, pode ficar essa matéria sujeita a eventuais controvérsias. Nesse sentido, é importante que cada um exerça exaustivamente os seus direitos e cumpra rigorosamente com suas obrigações. O exercício dos direitos comporta necessariamente a contestação, a discussão, a interpretação. Portanto, é necessário não temer pleitear, discutir, apelar para o Poder Judiciário, contestar atitudes do Poder Executivo e a não temer, principalmente, o Poder Legislativo, que é bastante pressionável. As pessoas que dele fazem parte e que são atacadas, em parte com razão, são pessoas exatamente iguais a nós. São pessoas que têm sentimentos, uma atividade, e que têm mais do que isso, têm sensibilidade política.

Um dos grandes problemas porque passamos é exatamente o problema político. A nossa identidade política e, conseqüentemente, a identidade cultural, ainda está sendo buscada, buscada nos embates das idéias contrárias, nas pressões, nas demonstrações da forma e da maneira que cada qual entende que deva ser a que melhor abrange as situações, e traga conforto

e felicidade às pessoas. Isso é na verdade a democracia. Portanto, o apelo é esse: lutem, briguem, gritem, porque é assim que se faz democracia, que se transmite conhecimento, que se estabelece uma cultura.

Osny Duarte Pereira*

Relembrar o processo constituinte, de onde saíram os dispositivos nacionalistas que tanto nos dão satisfação hoje; dispositivos nacionalistas que foram redigidos por nós todos e aceitos pelo Congresso Nacional numa luta que foi um dos aspectos mais brilhantes, mais emocionantes de toda a atividade da Assembléia Nacional Constituinte, é de fundamental importância. Encontro aqui companheiros que demonstraram aos Constituintes uma face que muito deles ignoravam. Eles não sabiam que o Brasil era tão explorado e que o problema mineral era tão importante. Sou um desses lutadores que se incorporou à luta pela emancipação política do nosso País, desde a década de 50. Lutamos pelo petróleo, pela Vale do Rio Doce, lutamos por um País moderno, pela possibilidade de o nosso País ter a industrialização que tem hoje. Não fosse a luta daqueles brasileiros no Congresso, e fora dele, em diferentes instituições, nas Forças Armadas, inclusive, uns sacrificando a vida, outros sofrendo torturas, não teríamos a posição que temos hoje, a possibilidade de estarmos discutindo num fóro da União matérias como essa. Seríamos hoje uma Namíbia, um daqueles povos infelizes que, por terem subsolos ricos, são povos miseráveis, espoliados e condenados ao desaparecimento pela fome e pela miséria.

Essa luta é a luta que nos faz hoje estar aqui, discutindo os dispositivos constitucionais, verificar o que ainda falta para que o nosso País seja efetivamente soberano. Que esses dispositivos possam dar aquilo que almejamos: a propriedade nacional do nosso subsolo. Até agora não possuímos o subsolo. Temos sido explorados. Do nosso ouro, descoberto no Brasil-Colônia, ficaram, como resto, as obras do Aleijadinho. Ele está ornamentando as catedrais européias e os palácios. Foi exportado e nós apenas fomos os que retiraram esse ouro para entregar ao estrangeiro. Essa situação continua. Continuamos explorando o subsolo sem proveito para o desenvolvimento nacional. Grande parte do minério

* Desembargador e Assessor Parlamentar

extraído é conduzida para o exterior a preços simbólicos, e o povo brasileiro não se beneficia disso. Em todos os lugares, nos restaram os buracos. Para o povo, o que sobra é a miséria não obstante sermos a oitava economia do mundo. Morrem 300 mil crianças de fome todos os anos. Essa situação não pode mais continuar.

Na Constituição de 1988 demos um grande passo para conseguir nossa emancipação : o reconhecimento de que o subsolo pertence à União, uma decorrência, aliás, do que foi instituído em 1934, quando se estabeleceu a divisão entre a propriedade do subsolo e da superfície. A consequência era de que esse minério pertencia à União, mas não estava explicitamente dito, e, por causa disso, os Constituintes de diferentes épocas permitiram que explorassem o nosso País, e que se fizesse essa rapinagem em todo o nosso patrimônio mineral. Agora é patrimônio da Nação; é ostensivamente declarado. De modo que as explorações que se fazem são sempre em regime de concessão. Elas não transferem para o concessionário o direito sobre a mina. Reconheceu-se, embora contra nosso desejo, na Constituinte, que o produto da mina seria do explorador. Ele teria o direito de propriedade sobre aquilo que retirasse, enquanto minério incorporado aos bens, de disponibilidade direta do minerador. Entretanto, nem isso significa que esses bens possam ser utilizados de uma maneira absoluta, porque estão sempre subordinados ao interesse nacional. Sempre eles estarão, no uso, na comercialização, subordinados a um princípio, de que, acima de tudo, deve-se levar em conta o interesse da nossa soberania. Nesses termos é que devemos examinar os dispositivos constitucionais. Aquilo que está escrito na Constituição, se não for entendido dessa maneira, não é a forma constitucional, legal. Por esse motivo é que estamos tendo essa dificuldade de organizar um novo Código de Mineração.

Estamos ainda sob a influência dominante do capital selvagem estrangeiro. Ele, infelizmente, ainda comanda nossa economia. Estamos no momento sofrendo uma crise terrível, inclusive questionando a própria Constituição. Estamos num momento dos mais dramáticos da vida nacional. Um momento por que o povo brasileiro jamais passou, em que a Constituição é rasgada sem nenhuma ação em contrário para deter.

Não temos tido o apoio do Congresso, nem do Judiciário. Estamos num clima de insegurança total. E onde falar de direito mineral? É até uma atividade que se transfere para o segundo plano, diante dos problemas maiores que o País está tendo na defesa de sua soberania. Estamos entregando, abolindo o próprio direito de propriedade pelo qual tanto se lutou na Constituinte, pelo qual tantos esforços foram feitos. E no momento esse direito de propriedade está completamente esfacelado. Há um Poder Executivo que pode cancelar esse direito de propriedade, pode seqüestrar as economias do povo, estabelecer dispositivos pelos quais esses recursos podem ser transferidos para o capital estrangeiro, sem nenhuma satisfação aos que são os proprietários dessas economias.

Este Seminário deveria ter ocorrido há um ano e meio atrás, e teria sido extremamente mais produtivo, porque, naquele tempo, tínhamos maior força política para poder transformar em lei ordinária os dispositivos constitucionais. Agora estamos num momento da nossa história onde são remotas as possibilidades de podermos organizar e regulamentar os direitos minerais em favor do povo brasileiro. Oxalá na legislatura próxima, os deputados que virão, consigam restabelecer o prestígio da Constituição, e que tenhamos condições de efetivamente discutir e levar a efeito a elaboração de um novo Código de Mineração. Esforcemo-nos para fazer um projeto de Código durante esse período; não fiquemos de braços cruzados. Temos um projeto que foi apresentado pelo Deputado Wilson Souza, onde ele procura, ante a dificuldade de se fazer um código completo e novo, elaborar lei que adaptasse o código vigente aos dispositivos constitucionais.

Chamo a atenção: temos que nos empenhar para que os princípios que foram apresentados com a finalidade de fazer uma nova lei mineral sejam efetivamente transformados em realidade, na emancipação nacional e pela propriedade dos bens minerais. Sou um nacionalista que atua em todos os setores onde há necessidade de defender a soberania do nosso País. Ultimamente temo-nos dedicado ao problema financeiro, outro setor onde estamos sendo saqueados. As economias do povo estão indo embora para empresas estrangeiras, para bancos estrangeiros. Mas não conseguimos fazer a nova lei do sistema financeiro. Não há

condições políticas possíveis para isso. Nossa luta agora é mais viva, intensa e difícil do que foi até aqui, é uma luta incompreensível porque um País como o nosso não era para ter seu povo sofrendo dificuldades e miséria. É fundamental que se procure nesse Código de Mineração, que é preciso elaborar, em cada um dos artigos, que o nosso povo assuma o direito de explorar e gozar os benefícios do seu subsolo.

Hildebrando Herrmann *

Gostaria de destacar que um Seminário desta natureza, num momento como este, é de fundamental importância. Faço votos para que esse evento se repita, porque da discussão sobre princípios de política pública setorial é que poderemos dotar o País de uma adequada política mineral. Diria, tomando como base pontos levantados, que há uma grande convergência entre os pontos de vista expostos pelos palestrantes que me antecederam e os que me proponho a defender. Evidentemente há pontos divergentes, o que é natural e importante para consolidação de uma verdadeira democracia no País.

Analisando a legislação mineral por seus aspectos substantivos destacaria cinco pontos para discussão: restrição ao capital estrangeiro, reformulação dos atos processuais administrativos, questões tributárias, relação entre as diferentes esferas de poder e tratamento legal e diferenciado para substâncias minerais diversas. Alguns destes pontos já foram discutidos nas palestras proferidas. Restam, então, os dois últimos pontos para discussão. Trata-se de promover um arranjo na administração pública do setor mineral. A proposta do Dr. Elmer Prata Salomão é o ponto de partida, embora não suficiente para este rearranjo. As medidas adotadas referentes à modernização da máquina estatal liberaria os técnicos do DNPM para sua efetiva dedicação aos assuntos pertinentes à área. Entretanto, temo que a tarefa seja por demais difícil porque a eficiência no funcionamento da máquina não depende exclusivamente desses rearranjos. Em outras épocas tentaram-se empreendimentos semelhantes e os resultados não foram satisfatórios. Isto porque não basta a modernização administrativa. Modernizar a máquina estatal é fazer melhor o que vem sendo feito. O que nós sugerimos é fazer bem feito o que realmente tem que ser feito. Isto representaria uma verdadeira revolução administrativa porque alteraria substancialmente o fluxo atual das diferentes competências jurídico-administrativas. O

*Professor da UNICAMP.

sucesso de qualquer política setorial, especialmente a do setor mineral, passa obrigatoriamente pelo processo de descentralização.

O DNPM, de certa forma, vem sendo descentralizado ao longo do tempo, isto porque a transferência de algumas competências aos distritos regionais caracteriza uma descentralização orgânica, denominada tecnicamente como desconcentração. Recentemente o decreto presidencial no. 99.235/90, que trata das diretrizes para elaboração do quadro funcional dos órgãos vinculados aos ministérios reforçou este princípio, apesar das críticas procedentes que a ele foram feitas.

Uma segunda forma de descentralização, a verdadeira, é a descentralização política que trata da transferência de competência aos órgãos regionais. A Constituição atual prevê explícita e implicitamente este tipo de descentralização. Expressamente, estabelece que a forma do Estado brasileiro é a federação, o que pressupõe relativa autonomia dos estados e municípios, e que mediante lei complementar certas atribuições referentes a itens do art. 22 poderão ser transferidas aos estados-membros. O art. 23 estabelece competências comuns entre União, estados e municípios. O art. 24 trata de competência concorrente entre União e estados-membros, se não em assuntos minerários, pelo menos em áreas que interferem com a mineração.

Implicitamente, está prevista a transferência de competência às unidades periféricas através da redução imposta pelos constituintes ao centralismo exagerado do período autoritário anterior e cuja maior expressão se resume na transferência de parte da receita tributária da União para estados e municípios. A União perdeu 26% de sua receita tributária. Os estados tiveram-na aumentada em 12 ou 15% e os municípios em torno de 27%. A soma dos ganhos dos estados e municípios supera a perda da União, porque aqueles entes políticos foram contemplados com a criação de novos impostos e taxas. A diminuição da receita e o aumento das obrigações demonstram que a vontade do legislador constituinte foi substituir a ação da União em muitos setores, o mineral inclusive, pela dos estados-membros e municípios.

Essa descentralização por delegação de competência é legalmente possível e não se trata de nenhuma novidade presente ou passada. Quase todos os países mineradores adotam-na com maior ou menor intensidade. No Brasil ela já foi adotada em períodos anteriores. Se não houve sucesso naquelas ocasiões foi porque a delegação estabelecida em lei, não o foi de forma adequada, pois permitia duplo grau de competência, estadual e federal, dependendo do local de protocolização do pedido de pesquisa. Os conflitos que surgiram, além dos prejuízos aos interessados, inviabilizaram o procedimento descentralizador. O que se pretende é que, ao se estabelecer as transferências de competência, isso seja feito de uma forma organizada, lenta e gradual e, principalmente acompanhada nos seus resultados.

A terceira forma de descentralização é a privatização que consiste na transferência de funções do Estado para o setor privado. Para o setor mineral, a não ser em casos especiais - tecnologia mineral, pesquisas básicas, mapeamento, por exemplo - isto seria impossível face às normas constitucionais impeditivas.

Excluída a terceira forma pelas razões apresentadas, as duas primeiras: a desconcentração já aplicada pelo DNPM e a descentralização política limitada a algumas competências, exclusivamente para determinadas substâncias minerais e somente para estados que possuísem capacitação técnica e econômica, seriam os caminhos que possibilitariam o crescimento do setor mineral, quer pelo fortalecimento do DNPM, como gestor da política mineral do País, quer pela efetiva fiscalização a ser desenvolvida pelos estados-membros ao assumirem suas novas tarefas. Essas mudanças legais que deverão constar do Código de Mineração favorecerão a atuação do DNPM pela liberação de seus técnicos para tarefas mais condizentes com a função política do órgão.

O outro aspecto a ser ressaltado e que nossas legislações pretéritas só superficialmente abordaram é o que se refere ao uso de determinadas jazidas minerais para fins específicos e temporários. São as jazidas conhecidas nos países desenvolvidos como de empréstimos e destinadas

a atender à construção de estradas ou obras de arte. A outorga é quase sempre local ou regional e dada pelo prazo necessário ao cumprimento da tarefa e condicionada à execução de trabalhos mitigadores dos eventuais comprometimentos ambientais. Ao se transferir aos órgãos periféricos o controle das jazidas de empréstimo, retira-se do DNPM as tarefas ingratas de "apagar incêndio" e resolver denúncias e reclamações que reduzem a capacidade criadora do órgão e, o que é mais importante, atende-se às necessidades dos órgãos regionais muito mais capacitados do que a União para diagnosticar os problemas locais e regionais, apresentar soluções, acompanhar e fiscalizar as atividades desenvolvidas nas suas áreas de atuação. O bem mineral não deve ser entendido apenas como *commodity*. Deve ser compreendido também como insumo de uso social e, neste sentido, o conhecimento de seu uso é fundamental para o estabelecimento de políticas públicas setoriais adequadas.

Ao esgotar-se o tempo disponível faço um apelo para que esses dois aspectos abordados sejam discutidos e eventualmente incorporados às legislações pertinentes.

PAINEL II: A LEGISLAÇÃO MINERAL SOB A ÓTICA DO PRODUTOR

Deoclécio Rodrigues*

Existe em nosso setor mineral o consenso de que a mineração é uma atividade de grande risco, de longo prazo para maturação dos investimentos, necessitando de legislação clara, adequada e perene para sua sobrevivência.

Recentemente, nossa legislação mineral mudou significativamente com a nova Constituição.

Parece que mudou para pior, pois tornou a atividade mineral menos atrativa economicamente, principalmente pelo aumento da carga tributária.

Existem ainda dispositivos constitucionais que serão regulamentados por leis complementares e é sobre eles que devemos concentrar nossas ações.

Nos anos de 1987 e 1988 a Constituinte esteve aberta ao diálogo. Contudo, quando a questão mineral foi a debate, permitiu-se que as questões indígena, ecológica e garimpeira fossem discutidas no nosso fórum. E estes assuntos, até pela sua natureza, eclipsaram os verdadeiros problemas da mineração organizada, que foi esquecida.

O debate deveria lembrar o clima da década de 60, quando o setor percebeu que a mineração brasileira estava extremamente atrasada no contexto do desenvolvimento nacional. Debateu-se o tema da incômoda dependência de nossa economia ao subsolo estrangeiro. Daí resultaram

*Presidente da DOCEGEO.

medidas que realmente incentivaram a mineração como o Código de 1967, a criação da CPRM, por exemplo. Deveríamos retomar esta trilha para sermos ouvidos mais atentamente, porque, desta vez, perdemos.

Por enquanto, em termos constitucionais, quem ganhou foi o índio. Só pode haver mineração em terras indígenas com autorização do Congresso. Mesmo o garimpo em áreas indígenas ficou inviável. Como vimos recentemente, a repressão foi na base da dinamite.

Os garimpeiros ganharam um artigo inteiro na ordem econômica, coisa que o minerador não ganhou. Contudo, parece que não gostaram da palavra cooperativa, no texto constitucional.

O minerador está citado num parágrafo de um artigo referente ao meio ambiente: quem explorar recursos naturais vai ter que recompor a paisagem. A mineração passou a ser o novo vilão da poluição.

Esquece-se quanto os minerais são essenciais à economia. Cito o exemplo da rocha fosfática. Todos sabemos que a agricultura é uma atividade fundamental em uma economia saudável. A agricultura brasileira tem a seu dispor milhões de hectares de terras sabidamente pobres, necessitando de adubos químicos, principalmente fosfatados, para obter-se safras compensadoras.

Conseqüentemente, tem que haver no País uma indústria de adubos fosfatados à altura da vocação agrícola nacional. Esta indústria necessitará da rocha fosfática, que provém de um minério que está no subsolo. Para sua exploração ter-se-á que abrir um buraco, ou uma cratera, conforme a quantidade a ser extraída. Via de regra, o mineral extraído da mina não se presta ao uso industrial imediato, necessitando ser beneficiado. Por razões econômicas óbvias este beneficiamento é feito junto à mina. Então surgem pilhas de estéreis e de rejeitos que, aliados aos buracos, dão a impressão que a natureza está sendo agredida com violência.

Na verdade, a mineração é uma agressão, como qualquer operação

cirúrgica é, também, uma agressão. Ambas deixarão cicatrizes. A circunstância de abrir buracos não torna o minerador um vilão, *per se*.

Mas, o fato é que o novo conjunto de leis surpreendeu o setor mineral com mudanças drásticas, causando distúrbios em três grandes áreas: tributária, proteção ambiental e do art. 43.

Na tributação vivia-se o instituto do IUM-Imposto Único sobre Minério, que fora uma conquista do setor na década de 60. Tratava-se de imposto único, federal, adequado e relativamente fácil de ser gerenciado. Contudo, o *lobby* dos deputados estaduais junto aos constituintes, acusando a União de que, em relação ao setor mineral tributava pouco e cobrava pior, resultou na transferência da competência tributária para os estados.

O IUM federal foi substituído pelo ICMS estadual, sem prejuízo de outros novos impostos a serem criados, sejam federais, estaduais ou municipais.

O ICMS é imposto antigo, aplicado, como o nome diz, sobre circulação de mercadorias, que funciona no comércio desde o tempo de Dom João Charuto.

A aplicação do ICMS na mineração veio complicar a vida do minerador, além de duplicar ou mesmo triplicar a carga tributária.

No caso da CVRD, foi feito um plano para, num prazo de dois anos, concluir-se a montagem e treinamento das estruturas internas para operarem o sistema de cálculo e recolhimento dos novos impostos, que, como veremos em gráficos, mais que duplicou em valor, de 1988 para 1989. E tem acontecido casos de afoitos fiscais estaduais ao flagrar um erro de preenchimento de formulário por um novato, interpretar o fato como trambique e autuar na hora. Aí, é aquele saco na Jurídica para provar que não houve dolo, etc, etc.

O ICMS tem o macete do repasse.

Quando eu compro um carro, sei que estou pagando uma nota de ICMS, recolhido pela montadora, que se credita do ICMS que pagou ao fornecedor de peças de aço, que por sua vez se credita do que pagou ao siderurgista, que pagou ao minerador. Quem paga é o consumidor final. Por isso é que o fisco estadual acha que o produtor não terá do que reclamar.

Não é bem assim. Quando se exporta não é possível repassar. O ICMS é aumento de custo. No tempo do IUM, a exportação do minério de ferro seria taxada em 3,5% do valor FOB. Por um acordo feito no Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) o minério de ferro paga, na exportação, 6% de ICMS. Obteve-se uma "colher de chá", pagando-se 5,5% nos primeiros seis meses. Os mineradores, contudo, para obterem estes 6%, abriram mão dos créditos do ICMS que pagam em seus insumos.

As pelotizadoras de minério de ferro em ponta do Tubarão, em Vitória, ES, por exemplo, que não pagavam impostos sobre as pelotas exportadas, estão recolhendo agora US\$20 milhões/ano ao estado do Espírito Santo. E não tem créditos pelo que pagam de ICMS na energia elétrica (25%), no óleo combustível, etc.

O IUM federal tinha alíquotas fixadas pelo Senado e valores de pauta pela Receita Federal. O minerador era tributado a nível federal. Agora o assunto será tratado a nível estadual, no CONFAZ. O Senado fixou em 13% o ICMS máximo na mineração. O setor de ferro fez um acordo de 6%. Por quanto tempo? Será a pergunta!

Como os preços de minério e pelotas variam normalmente no mercado internacional podem vir a cair e com isto a arrecadação de ICMS estadual. A maneira usual e burra de recompor as finanças públicas é o aumento do tributo.

O setor mineral tem que se posicionar para que os organismos estaduais que estão tributando tenham sensatez e competência para recolher do setor o que este tem capacidade de contribuir. Sabemos que

há minas que suportam 13% de ICMS. Mas, há outras que se inviabilizam com 1% de impostos.

Não se é contra a tributação, mas filosoficamente o imposto tem que ser compatível com a capacidade do contribuinte pagá-lo.

Outra questão que preocupa o setor produtivo é a legislação ambiental.

A mineração é a arte de abrir buracos e fechá-los.

Na CVRD, mesmo antes da constituinte, já tínhamos percebido que era necessário gerenciar alguma coisa na mineração e seus impactos com o meio ambiente. Começamos por controlar as nossas pilhas de estéreis e tratar efluentes, antes de devolvê-los à natureza. Isto evidentemente aumenta o custo dos investimentos e os dispêndios operacionais. Em Carajás (PA), gastou-se bom dinheiro com os cuidados ecológicos que foram tomados. Quanto um projeto precisa investir em proteção ambiental e que tipo de tratamento dar-se-á aos efluentes da mineração são questões a serem enfrentadas pela engenharia de minas. Não vamos admitir ser uma questão técnica alheia ao setor. Vamos criar nossas próprias regras ecológicas.

O art. 225 inciso 7 da Constituição diz que "aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma de lei". Isto está para ser regulamentado e temos que agir para que seja compreendido como questão de engenharia.

Vejam, com a lavra das hematitas em Itabira o pico do Cauê sumiu. Como recompor a paisagem? Tem-se que administrar a cratera que ficou lá. Como já disse, a mineração, como uma cirurgia, é, basicamente, uma agressão. Deixam cicatrizes. Conforme o local e a natureza pode haver necessidade de plásticas corretivas. Outras vezes se administram tais cicatrizes facilmente. Como estes problemas serão enfrentados por pequenas e médias empresas mineradoras?

Ninguém será contrário à obrigatoriedade de recuperar o meio ambiente, se degradado.

Se um projeto for incapaz de fazê-lo será julgado inviável, mesmo se for iniciativa de pobres e necessitados garimpeiros.

O setor mineral deveria agir no sentido de ser o DNPM a autoridade competente na forma da Constituição, para exigir as soluções técnicas que obrigariam o minerador a recuperar o meio ambiente.

Não porque a sensatez e o bom senso sejam exclusividades da engenharia e da geologia, mas, porque são coisas levadas muito a sério por engenheiros e geólogos, quase sempre.

Outro pacote de medidas que afetou o setor mineral foi o artigo 43 nas disposições transitórias, especialmente a nova mecânica de caducidade dos direitos minerários.

Parece que a intenção aqui foi dar a partida para um novo código de mineração.

Sempre achei que o código de 1967 bom e cômodo. Contudo, na verdade, permitia algumas distorções. Assim, era possível a uma pessoa jurídica (ou física) ficar em cima de áreas de grandes dimensões, por tempo indeterminado, sem nada fazer.

Existem inúmeras maneiras de corrigir esta e outras distorções existentes no Código de 1967, que precisa aperfeiçoar-se, após mais de 20 anos de vivência. O DNPM, ao implementar as primeiras medidas, aumentou a burocracia e onerou as pesquisas.

Entretanto, o Dr. Elmer está atento a questão e já se mobiliza para sanar os inconvenientes destas portarias.

Enfim, a grande aspiração da mineração brasileira são leis claras e perenes.

Recebemos, agora, com muita frustração, os novos e obscuros instrumentos legais, que se direcionaram, sobretudo, ao confisco do caixa da empresa. Porque não adianta dizer que o brasileiro vai pagar impostos sorrindo porque, daqui para frente vai ser tudo pelo social. Isso é conversa fiada. Ninguém gosta de pagar impostos, tanto menores, maior a possibilidade da empresa acumular capital para reinvestir. O investimento de hoje é o emprego de amanhã, já ouvi falar.

O setor mineral, no debate constitucional, permitiu que suas grandes e nobres questões fossem eclipsadas por temas para os quais a sociedade exigia respostas urgentes.

Por isso o índio e os garimpeiros saíram ganhando. Há um compromisso constitucional de fazer a ascensão econômica e social dos garimpeiros. Mas, querem-na via cooperativismo, o que, na opinião de Altino Machado, foi uma desmoralização em termos planetários.

A nova legislação exige que nossos depósitos minerais sejam melhores: jazidas de fosfatos com menos de 20% de P₂O₅ serão inviáveis por lei, idem minas de cobre sulfatados com menos de 5% de cobre. Vamos, pois, minerar no Chile no Marrocos!

Em resumo, as leis foram aprovadas no Congresso, sancionadas pelo Executivo e estão aí para serem cumpridas.

O que temos a fazer é chorar, porque só mama quem chora. Enquanto não se obtém coisa melhor em termos tributários, teremos que fazer um esforço de redução de custos em nossas empresas, o que significa enxugar a máquina, demissões e coisas afins.

Seja, sobrou para o braçal e o boy!

Vejam, o ouro não paga ICMS, paga 1% do IOF. O setor ouro fez um bom lobby. Trabalhou melhor que nós. Quem era o nosso interlocutor na Constituinte? Era o IBRAM? Então o IBRAM atirou nos alvos errados.

Temos que voltar a ser patriotas. Um país como o Brasil, de dimensões continentais, não pode ter economia dependente em 60% do subsolo estrangeiro. É um atestado de incompetência que o setor mineral brasileiro não aceita.

Vamos reagir!

Nelson Guzzo *

Em termos de mineração, devemos fazer uma análise mais global. Primeiro, estamos num setor extremamente conservador do ponto de vista capitalista. Um setor onde atuam grandes empresas e oligopólios. Precisamos de uma discussão mais franca, para não repetirmos certos chavões e fantasmas. A nível da Constituição se pretendeu inovar: avançou-se em muitos pontos. O Congresso Nacional, que não estava acostumado a fazer constituições, cometeu erros em misturar leis, decretos-leis, com artigos constitucionais. Desceu a detalhes desnecessários, criando entraves. Mas no geral, o setor mineral nunca foi tão discutido. Se alguns entraram pela banda folclórica ou ecológica - do que eu discordo, não foi bem por aí -, isso se deve inclusive à forma com que certas entidades de representação conduziram a questão.

A entidade que eu presidia, e que atuou na Constituinte representando os órgãos e empresas de mineração estadual, tinha algumas propostas concretas, que não eram a de fazer super-taxações, mas de resgatar o papel dos estados no acompanhamento e na fiscalização do setor mineral. Não era criar DNPMs estaduais, e não é isso que vai acontecer. Trabalhamos nesse rumo, na defesa da soberania do setor mineral e no gerenciamento efetivo que os órgãos públicos têm que ter, especialmente os do Governo Federal, porque está expressa na Constituição a propriedade da União sobre os bens minerais brasileiros. E nesse sentido se avançou muito.

Em relação à questão ambiental, estão expressos na Constituição os anseios da sociedade brasileira que está abrindo os olhos para a questão ambiental, cujo atraso era secular no país. Então a questão explodiu dessa forma e naquele momento político.

*Presidente da METAGO

Já a questão do garimpo saiu de uma forma equivocada e não atendeu a ninguém. Não partiu das empresas de mineração e de outras entidades nenhuma proposta naquele sentido. A solução dada reflete de qualquer modo um atraso da discussão nesses últimos anos, dentro do setor mineral, sobre a questão garimpeira. Um atraso em que grande parte da culpa cabe realmente às entidades que representavam as empresas de mineração num certo momento, já que não tinham a clareza de que parte ponderável da mineração brasileira estava sendo executada de uma forma anárquica, com baixos níveis de aporte e tecnologia, predatória em relação aos recursos minerais e poluidora em certos aspectos. Tapar o sol com a peneira, botar uma venda nos olhos e não entender que grande parte da mineração brasileira estava sendo feita nesses termos é um posicionamento reacionário dessas empresas ou de suas entidades de representação. Por que? Porque geralmente essas empresas são empresas de grande porte, ou são empresas internacionais ou nacionais de grande porte, ou mesmo estatais de grande porte, que têm uma visão completamente particular da mineração brasileira. Em certas questões, cuspiu-se para cima e o cuspe caiu na testa.

Foi o caso da questão ambiental, onde se atacou pesadamente contra os garimpos, através de denúncias constantes de muitas mineradoras, e cujo resultado foi chover no próprio telhado. Temos que analisar daqui para a frente como pretendemos que haja uma mineração saudável e avançada. Para isso é fundamental que se procure saber realmente quais são os caminhos, quais os inimigos que temos que atacar.

A omissão do Governo Federal no gerenciamento dos recursos minerais brasileiros é notória nos últimos dez, quinze anos. Não se fala disso, ou se explicitam coisas menores para não atacar o cerne da questão. Explicitam a burocracia do DNPM. Mas a verdade, independente do esforço de alguns companheiros do DNPM

ou do Ministério, é a seguinte: é notório que o Governo Federal não gerencia os recursos minerais brasileiros, acompanhando de longe, de forma lamentável, atrasada e omissa. Por isso, inclusive, a indicação de um companheiro nosso que militou durante anos na outra banda é extremamente alentadora nesse momento, e por isso temos que unir esforços em torno desse companheiro que está com a missão de conduzir essa questão e tentar sanar esse problema.

Na hora de discutir a questão ambiental, o setor mineral não iria defender certas posições, mostrar que algumas ações já estavam sendo feitas, mostrar que a Vale do Rio Doce já tinha um trabalho sendo desenvolvido, que não era uma questão assim tão genérica do setor, desmistificar certas crenças para evitar, inclusive, que os ornitólogos e outras categorias profissionais - com todo o respeito - comessem a falar por falar. Houve uma omissão concreta. E agora não basta mostrar quem está dando as cartas, temos que dar as cartas. Temos que mostrar que isso é um problema de engenharia, um problema tecnológico e que as empresas têm que investir concretamente. E havia empresas investindo. Por outro lado, segmentos ponderáveis dentro do setor mineral não investiam na questão ambiental. Tinham uma postura predatória. Tinham uma visão, ao longo de vinte, trinta anos de exploração de sua jazida, sem nenhum compromisso com a preservação. E é uma questão mundial. A sociedade também está exigindo. E caso se omita em relação a isso, a mineradora vai fechar. Não há dúvida.

Quanto aos impostos, houve impostos aumentados que partiram dos burocratas federais, que não tiveram a sensibilidade de acatar uma decisão de consenso do Conselho de Minas quanto a valores de pagamento de emolumentos, taxas etc. Independente de termos feito um esforço de dois anos para ter um fórum que podia discutir questões como a do reconhecimento geológico, a

prospecção e uma série de questões, que inúmeros companheiros procuraram minimizar, infelizmente um ou dois burocratas do governo federal fizeram suas portarias. Temos é que trabalhar para desmontar a centralização do poder sem perder a eficiência e a competência, fazendo que fique a nu a questão da democratização do aparelho do Estado. Quanto ao CONFAZ, ele foi criado para gerenciar a "guerra fiscal". Muitos estados retiraram ou cobram menos impostos para atrair indústrias para seus territórios. É uma questão que, se funciona aumentando impostos, funciona também diminuindo vantagens relativas entre os estados.

A nível dos estados, a proposta era no sentido de realmente consolidar o papel dos estados, da mineração regional, para que estes, inclusive, tenham responsabilidade sobre o setor mineral e briguem por ele, porque na sua maioria os estados não têm nenhuma ingerência sobre a mineração. Temos que ter, no setor mineral, estados e municípios como aliados nesse momento e nessa luta para o consolidar. Temos ainda que nos posicionar, enquanto setor, de uma forma firme, e perder uma série de ranços. Por exemplo, não atuamos em bloco na Constituição, e nos omitimos em uma série de questões. Já tem gente falando que daqui a dois anos a Constituição pode ser reformulada e acho que essa postura é conservadora. É por força desses posicionamentos que o setor mineral não é, sob o ponto de vista capitalista, moderno. Começa a se atrasar nesse processo, a ponto de ficar vulnerável a uma série de ataques e abordagens folclóricas. Estamos como alvo central da questão ambiental. A questão indígena está passando pela mineração, quando não deveria. Sabe-se da agressão nas reservas garimpeiras. Ninguém fala dos grandes latifundiários dentro dessas reservas.

Essas questões têm que ser encaradas de uma forma mais profunda e clara. E isso vale para o seguinte: ter clareza que temos que pinçar três ou quatro pontos para que o setor mineral cen-

tre fogo como um todo e para que consiga evoluir. O primeiro ponto é a reorganização do DNPM numa nova linha, numa proposta mais moderna, e que realmente seja ele o gerente dessas questões. Em segundo, devemos fazer com que os estados tenham um papel complementar nesse gerenciamento. Acho que a questão do garimpo não pode passar batida. Uma série de empresas tem problemas com o garimpo. O problema do garimpo não é apenas a invasão das áreas. É através da transformação desse importante segmento da mineração brasileira numa mineração organizada que vamos consolidar uma mineração mais racional, uma pequena e média mineração. Estou extremamente otimista, não com o Governo Collor, mas com as perspectivas de mudança no setor mineral com a implementação da Constituição e com a nova direção do DNPM, que tem por missão desembalar esse emaranhado de portarias e pequenas burocracias que estão se transformando em entraves efetivos para a mineração do Brasil.

Admitimos tranquilamente a necessidade de leis estáveis, adequadas e perenes. Mas tentando ampliar essa área de consenso, assinalaria para o tema em foco que a questão legal do setor deve ser tratada com três prioridades. Em primeiro lugar, a intensificação de esforços no sentido da elaboração de leis ordinárias e complementares. Em segundo lugar, é fundamental que se concentrem na consolidação do novo Código de Mineração, apesar das dificuldades existentes. Entendemos que essa grande dispersão de instrumentos, portarias e instruções e, naturalmente, as que decorrem da Constituição, torna necessário que se consolide o Código, de tal maneira que se possam consubstanciar propostas de ajustes quando da reforma de 1993.

A Apromin assim se manifestou sobre a Constituição: "A nova Constituição, fundamentada em clima de amplo entendimento e participação, ocasionou profundas transformações em segmentos diferentes da sociedade e setores da economia. Tal é o caso da atividade mineral, em que as mudanças introduzidas relacionadas à nacionalização da pesquisa e lavra, tributação e cooperativas garimpeiras, afiguram-se como as de maior impacto para o comportamento do setor". Mais adiante dizíamos nesse documento: "Não se trata de incorporar opiniões fatalistas, como as que prevêm a interrupção de fluxo de investimentos estrangeiros para a mineração brasileira, em decorrência da exigência constitucional de controle de empreendimentos mineiros por capitais nacionais. Lembramos que o processo de migração de capitais da mineração internacional se orienta de acordo com uma série de estímulos e motivações e que, portanto, a mudança constitucional por si só não seria capaz de alterar esse clima de motivações." E citávamos outros critérios

*Presidente da APROMIN

e fatores que estimulam o capital internacional nesse processo de migração, como posições relativas a mercados, o potencial geológico, outros diplomas jurídicos relativos à remessa de lucros e repatriação de capitais etc. Julgamos que a questão da nacionalização da pesquisa nos pareceu um pouco mais pernicioso, tendo em vista principalmente o fato de que numa atividade de alto risco, como é a pesquisa mineral, a contribuição de capitais estrangeiros não nos parece danosa no sentido de revelar as reservas minerais que possam contribuir para o processo de desenvolvimento brasileiro, desde que, naturalmente sejam reguladas as medidas de convivência desse capital estrangeiro no ulterior aproveitamento dessas reservas, sob controle e respeito à soberania nacional.

Um ponto que gostaria de frisar é que o debate sobre a questão legal do setor mineral tem que se fundamentar na política mineral. Em última instância, os dispositivos legais estabelecerão procedimentos e regras que conformem os propósitos da sociedade em relação a seus recursos minerais. Sabemos que hoje não temos uma política mineral claramente expressa, à exceção do que foi especificado para a área mineral na Constituição. Mas ainda permanece indefinida uma série de questões.

Outra problemática fundamental é que a política mineral deve estar estreitamente ajustada com a política global da sociedade brasileira. Chamaria a atenção para o artigo 170 da Constituição, que inicia o capítulo da ordem econômica e que fundamenta os princípios que devem reger a atuação de todos os setores da economia. O artigo 170 diz que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente,

redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Esse é o pilar mestre que deve fundamentar qualquer política setorial.

Em face da inexistência de uma política mineral completamente explicitada, valeria a pena retomar alguns aspectos propostos pela Apromin em documento apresentado aos candidatos ao segundo turno das eleições presidenciais passadas. Basicamente, assinalamos três princípios condicionadores de uma política mineral. Em primeiro lugar, não se deve perder de vista a especificidade do recurso mineral e suas características, que determinam que o processo do acesso à propriedade mineral e de aproveitamento dos recursos minerais deve dar-se inevitavelmente numa visão de longo prazo. Em segundo lugar, não se deve perder de vista a importância estratégica dos recursos minerais e a sua importância do ponto de vista político, econômico e social, enfatizando a sua enorme contribuição para implementar o processo de desenvolvimento. Dentro desses princípios de política mineral, a Apromin se pronunciava dizendo que o objetivo da política mineral deveria ter o seguinte enunciado: "Desenvolver o conhecimento e a utilização dos recursos minerais do País, visando otimizar através do tempo a sua contribuição para a realização dos objetivos nacionais". Se entendermos que a fundamentação da ordem econômica é, portanto, base da política setorial, e se entendermos que certos princípios de política mineral devam, de fato, moldar a discussão de uma política mineral, ficaria mais facilitada a discussão quanto aos ajustes a serem procedidos na legislação mineral.

Temos a convicção de que, com o amadurecimento revelado pelas instituições representativas do setor mineral, torna-se mais fácil iniciar um processo de entendimento e de esforços: levantamento de informações e formulação de propostas conjuntas

que possam contribuir para o equacionamento desses entraves ou discordâncias existentes. Como ponto focal de um esforço articulado dessas instituições representativas, caberia, em última instância, promover o desenvolvimento e fortalecimento da atividade mineral no País, orientada no sentido da realização dos grandes anseios da sociedade brasileira por via de formulação de uma política mineral que esteja devidamente instrumentada numa legislação ágil, clara e eficaz. Seria também necessário fortalecer a autoridade administrativa. De nada importa uma lei, totalmente ajustada e de consenso, se a autoridade administrativa permanecer enfraquecida nas suas condições de implementação ou de observação na aplicação da lei. Vemos com bons olhos a chegada do Elmer ao DNPM e concordamos que todos nós devemos colaborar. Acharnos de grande valia, para facilitar a administração do novo Código em curso, uma articulação mais estreita do DNPM com as instâncias estaduais e municipais. Por exemplo, na própria elaboração de acordos, muitas vezes as dificuldades existentes repousam na falsa ou incipiente visão existente a nível das comunidades do que seja a atividade mineral. Então, uma articulação mais estreita, mais capilar do DNPM, permitiria dissipar falsas visões ou mitos e possibilitaria com isso que o enclave, a introdução do empreendimento mineral numa comunidade qualquer, se dê de maneira mais harmoniosa, equilibrada.

Quanto à elaboração do novo Código, o Reconhecimento Geológico no Código de 1967 – inovador na ocasião – permaneceu como figura inócua, pouco utilizada. Para alguns, essa inocuidade decorre do fato de não ser conferido direito de acesso ou prioridades, e por essa razão não teria sido utilizado. Em face disso, e tendo em vista uma série de flexibilidades na legislação, as empresas optavam pelos grandes blocos de requerimento com todas as mazelas administrativas que daí decorriam. Uma questão importante dentro do novo Código seria buscar uma re-

flexão nova sobre o processo do reconhecimento geológico. Uma outra é o possível tratamento diferenciado por substâncias, por regiões, porte do depósito, porte da empresa, no que se refere a prazos e definição de áreas máximas. Quanto aos contratos, em certos casos, a idéia é muito promissora. E se optarmos pelo tratamento diferenciado, o contrato pode ser aí inserido.

Retomando a questão da permissão, lembraria que ela é bastante antiga. Num trabalho para o governo de Minas Gerais, em 1975, desenvolvemos uma proposta de criação do regime de permissão para o aproveitamento que não dependesse de pesquisa mineral, e aplicável aos garimpos em geral e aos materiais de emprego imediato na construção civil e, ainda, aos casos de mineração errática. Em situações como essa defendíamos o regime de permissão, já que o mesmo está instituído e com certo proveito; talvez o novo Código pudesse refletir sobre a possibilidade de se estender esse regime de permissão a situações semelhantes. Se isso ocorrer, e sem prejuízo dos outros mecanismos que poderiam ser assentados para a devida articulação com a esfera municipal, poderíamos considerar o cancelamento ou extinção do regime de licenciamento. Este ponto consideramos prioritário.

Na questão de acordos com superficiários - fator de constante emperramento no processo de outorga dos Alvarás de Pesquisa - poderíamos optar por algum esquema de flexibilização. A obrigação existiria de que o outorgado fizesse um acordo com o superficiário prevendo toda a manutenção dos seus direitos quanto a indenizações, lucros cessantes etc, mas também se poderia propor não condicionar necessariamente a outorga a esse acordo.

Uma outra questão é que o relatório final de pesquisa acaba sendo mais uma daquelas miragens. Muitas vezes cumpre puramente o rito do prazo e da entrega de informações ao DNPM,

enquanto que em documento separado, em processo de decisão independente, o investidor toma a real decisão de implantar uma lavra. Então, por que não exigir que o relatório final de pesquisa descesse ao rigor do estudo de pré-viabilidade, que o investidor inevitavelmente faz para tomar a decisão de investimentos para que esse relatório tenha realmente uma qualificação? E se isso ocorrer, se este mecanismo puder ser viabilizado, automaticamente se suprimiria o pedido de lavra. E voltariamos àquela preocupação com o número de eventos. Deve-se imaginar a possibilidade de redução deste número. Quem sabe então, um relatório final de pesquisa corretamente qualificado e consubstanciado, no ato de sua aceitação e aprovação pelo DNPM, não poderia gerar a outorga imediata da lavra?

Outro ponto importante é o do registro de direitos minerais nas contas patrimoniais das empresas, que é uma tratado em legislação para-mineral, mas que, dada a relevância do tema, poderia ser tratado dentro do próprio Código, com a definição de procedimentos quanto à incorporação e reavaliação de direitos, bem como melhor tratamento para questões relacionadas à alienação de direitos minerais.

De tudo que vem sendo discutido sobre legislação mineral, há uma unanimidade: haver união e se discutir qual é o consenso. O setor tem necessidade de, ao se aproximar do legislador, apresentar teses que sejam aceitas pelos segmentos que o compõem. A questão do garimpo certamente não pode ser ignorada. Ao se discutir idéias para futuras leis, temos que ter a opinião das empresas de mineração, de suas associações de classe, das empresas estaduais, das estatais, dos garimpeiros, do mercado que usa essas substâncias para que, ao nos aproximarmos do legislador, possamos exprimir, pelo menos em alguns de seus artigos, o que é vontade do setor de produção e do setor de mineração no Brasil. Não vejo outro caminho. Talvez tenham ocorrido erros no passado por não termos sabido transmitir. É uma *mea culpa* que temos que fazer, para no futuro evitar repetições.

No caso do ouro com que estou familiarizado, diria que toda a política tem que ser voltada para o fato do País ser um produtor. A existência de um mercado interno é fundamental, mas em razão do Brasil ser um produtor de peso no concerto mundial e por sua potencialidade futura, dentro de um quadro geológico promissor, seria importante tentar comunicação com o legislador e a sociedade sobre a prioridade com que deve ser revestido o setor mineral. Isso não tem sido bem entendido, e o setor está virando em vilão por uma má compreensão da importância da mineração num país de dimensões continentais. E a longo prazo pode resultar numa maior dependência do subsolo alheio. Esse foi o grande debate da década de 30, quando da elaboração do Código de 1934, em que houve uma grande evolução do direito mineral brasileiro e no qual se procurava facilitar o acesso à lavra, tornando as determinações legais mais claras e reconhecendo o

* Presidente da ANORO

papel prioritário da mineração num país como o nosso.

A questão da tributação está muito ligada à economicidade da lavra, à própria conceituação do que é minério. Minério tem que ser economicamente lavrado. E também nesse ponto o papel da lavra é mal compreendido. Não é só com tributos que a mineração contribui para a sociedade. Desde as origens do Brasil, o papel que a mineração teve, seja na interiorização, na fixação das nossas fronteiras, o volume de numerário que o minerador leva para a região de produção acaba fomentando um sem-número de outras atividades que geram recursos. A importância do setor mineral não pode ser medida apenas pela geração de impostos, mas também através desses outros parâmetros. A sua existência é muitas vezes condição *sine qua non* para o desenvolvimento de outras atividades econômicas, além da industrialização futura do próprio minério ou das compras que a mineradora faz.

Aprendemos todos que a mineração pode ser dividida em pelo menos quatro etapas: prospecção e pesquisa, desenvolvimento, lavra e beneficiamento. Os nossos códigos dividiram a mineração em duas etapas: pesquisa e lavra. Talvez dessa divisão irreal tenham surgido muitas das dificuldades. Muitos requerimentos de pesquisa, na realidade, diziam respeito mais à prospecção; porém não tínhamos essa divisão natural. Há uma outra peculiaridade, como se existisse um vazio entre o término, a aprovação do relatório de pesquisa e a outorga da concessão. O minerador não tem um título para poder continuar, pois a pesquisa não se encerra na fase de aprovação do relatório. Mesmo na lavra, o minerador tem que ter um contato permanente. Porém, nesse período, fica sem título para justificar determinada atividade. E o que todos querem é que a atividade não pare ali por falta de um alvará, de um título qualquer. O DNPM poderia se preocupar para que no futuro não houvesse esse interregno entre a aprovação do relatório de pesquisa e a outorga da concessão de

lavra. Todos concordam que recebemos com a maior esperança o novo diretor do DNPM no setor. Acho também essencial que a discussão sobre o meio ambiente seja trazida para o âmbito do Departamento. E por que não trazer também esses temas ligados à tributação, e outros, para que o DNPM tenha uma voz ativa na condução dos problemas?

Domingos Drummond *

Concordo com quase tudo o que o Deoclécio disse, mas discordo do Guzzo ao afirmar que dependeu de burocratas do governo a tributação. Parece-me que foram pressões estaduais que aumentaram, substancialmente, a tributação na mineração, pois estado e município, ao invés de serem aliados, queriam ser sócios. Concordo com Calaes na parte do relatório de pesquisa, mas transformar o plano de lavra num relatório é inviável. Numa pesquisa pode-se ter um resultado negativo duvidoso, dependendo de tecnologia, ou pode-se ter um resultado positivo que, no momento, é economicamente inviável por questões de infraestrutura ou mercadológica. Não se pode pensar na indústria mineral sem raciocinar em termos de economicidade e de competitividade no mercado nacional e internacional. Se o Brasil entrar numa economia real de mercado, vamos ter de trabalhar em termos de mercado internacional. E se o projeto é positivo para implantação imediata, aí sim, surtiria efeito fazer um relatório final de pesquisa. Isto, porém, é muito difícil. Economizar etapas nem sempre traz economia, pois vai depender de negociação do empreendedor com o órgão estadual, municipal ou federal encarregado de fiscalizar o caso.

A indústria de mineração devia ser tratada como uma indústria qualquer. O empreendedor tendo saúde econômica, realiza. Ao governo caberia estabelecer direitos e obrigações, seja capital externo ou interno, e também leis claras. A indústria de mineração compreende desde a prospecção e pesquisa até a lavra, passando por uma parte muito importante: o problema da tecnologia mineral e a formação de recursos humanos. Estes últimos, não só para atuar dentro da empresa e dos institutos de pesquisa, mas também para fiscalizar e fazer cumprir as leis.

* Vice-Presidente da ABRAMO

Hoje um grande problema dentro do DNPM é o da formação de equipe, de treinamento de pessoal. Hoje um profissional recém-saído da universidade é colocado no DNPM, ou num outro órgão fiscalizador de meio ambiente, e não se dá treinamento, não se gasta um centavo em treinamento. E quando ele vai examinar um processo, não tem condições: cerca a formiga e deixa o elefante passar. Sem a valorização da pessoa, do funcionário público, não adianta mudar as leis porque não vamos chegar a lugar nenhum.

Infelizmente existem paradoxos: há enxurrada de leis e regulamentos a serem cumpridos: aprovar o relatório de pesquisa e obter a portaria de lavra, ir três vezes ao meio ambiente para licença prévia, instalação e operação, em processos separados, demorados e caros, em que a paciência tem que ser de Jó, pela total incapacidade técnica de análise dos projetos. E cada estado tem regras diferentes. A nível municipal temos a licença para construção e para funcionamento, cota de combustível, licença do Dentel para instalação de radiocomunicação, licença do Exército para uso de explosivos, licença do DNAEE para água e energia, relatórios periódicos sobre instalações radiativas e, finalmente, laudo do Corpo de Bombeiros para a instalação. São dez ou doze passos bastante trabalhosos, em que a burocracia é aumentada pela falta de treinamento de recursos humanos. Há ainda o isolamento, não podemos mandar ninguém para o exterior ou trazer alguém para consultoria. Fazer tecnologia tupiniquim? Quando conseguirmos alguma coisa, o exterior já estará dez, quinze anos à frente. Temos que fazer feito o Japão, copiar, adaptar e desenvolver.

Alberto Rogério B. da Silva *

Vou apresentar um estudo comparativo entre a atividade garimpeira e a mineração industrial, dando ênfase ao ouro, porque quando se fala em garimpo, hoje, necessariamente tem que se falar do ouro e também do estanho. Vou trabalhar com dados da Amazônia. Analiso quatro tópicos principais: a produção mineral, a economia, a tributação e os impactos ambientais.

Com relação à distribuição geográfica das principais regiões auríferas do Brasil, darei ênfase ao Pará, que é o principal produtor de ouro, e Minas Gerais, porque é o segundo produtor e por ter a primeira produção industrial do País. Quanto às ocorrências de estanho, os principais produtores são o garimpo de Bom Futuro e a mina Pitinga, na Região Amazônica. Dentre as regiões de garimpo de ouro da Amazônia, destaco, principalmente, a região do Tapajós, que é a maior área garimpeira do País; Serra Pelada, que foi a maior mina no período 1980/83 e ainda a região do Mato Grosso e Roraima, que tem o problema dos Ianomamis.

Muitas dessas regiões já têm alguma interferência com as áreas indígenas, principalmente Roraima, Tapajós e Sudeste do Pará, com os Caiapós. A distribuição do ouro em todo território nacional se divide, no período 1980/88, em garimpo, com uma produção pouco superior a 70%, e indústria, com algo em torno de 26%. Quando se analisa essa distribuição por estados, verifica-se que o Estado do Pará praticamente detém a metade da produção. E essa produção é toda garimpeira. Minas Gerais, estado de produção industrial, detém 20%, e Mato Grosso tem uma produção mista em torno de 14%, principalmente a partir de 1983, quando a Paranapanema extraiu um pouco de ouro.

* Diretor da PARAMINÉRIOS

Hoje a Manati vem explorando ouro na região da Araputanga. Não está computado aqui especificamente Roraima, que ultimamente produziu uma quantidade significativa de ouro, porque o período em questão é 1980/83.

Quantitativamente a produção de ouro está distribuída da seguinte maneira. No período 1980/88, a produção total do Brasil alcançou a ordem de duzentas e poucas toneladas. Chama atenção a taxa de crescimento da produção brasileira, que foi da ordem de 18%. A produção garimpeira auferiu 16% ao ano, e a industrial 23%. Na realidade, a taxa de crescimento da indústria a partir da reativação de algumas minas direcionou o índice de crescimento do ouro brasileiro. O garimpo, apesar de ter tido sua fase áurea em 1983, com uma produção de 40,5 toneladas, tem decaído nos últimos anos. Com o decréscimo de Serra Pelada essa produção não se manteve. Hoje a produção de garimpo no Brasil provém da região de Tapajós, com 25% da produção nacional, e 75% da do Estado do Pará.

Esses dados são oficiais, mas existe uma quantidade de descaminhos - não gosto de chamar de contrabando. Na verdade, quando se cita produção oficial, comenta-se aquela comercializada sobre a qual incide o tributo. Existe uma divergência grande entre a produção oficial e a real. Dentre os principais estados produtores, temos o Pará com 145 toneladas, cuja produção é 99% de garimpo. Essa projeção deve mudar a partir de 1990/91. Em seguida Minas, com cerca de 52 toneladas, cuja produção é originada toda da indústria. Praticamente não existe garimpagem em Minas. Mato Grosso tem uma produção mista. Rondônia tem produção garimpeira. Bahia tem quase toda industrial. E o Estado do Amapá apresenta um dado interessante, que é a passagem da produção garimpeira, até 1982/83, para a industrial, a partir de 1984, com o ingresso da CMP. Verifica-se que no início de 1988 a produção industrial do Amapá chegou a

ser de 70% da produção total do Estado.

No Pará, existem cinco principais regiões garimpeiras. Tapajós dispõe de uma área real da ordem de 60 mil km², uma vez e meia a área da Suíça, sendo a maior província garimpeira do mundo, acredito. Serra Pelada e Cumaru, vêm em seguida. Gurupi e Jari, apesar de serem regiões garimpeiras, não entram na produção paraense de ouro; entram como "outros". A região do Tapajós, entre 1980/88, produziu cerca de 66 toneladas. Esta região vem paulatinamente crescendo, apesar de decrescer em 1986. A partir de 1983, quando Serra Pelada atingiu seu pico, com 14 toneladas, a região do Tapajós direcionou a produção de ouro do Estado do Pará. Tal situação em 1983 correspondeu à exploração de uma faixa mineralizada considerável. Os garimpeiros hoje estão, praticamente, lavando rejeitos. Ou seja, a partir de 1984, a garimpagem de Serra Pelada não funcionou mais. Outra região interessante em termos da produção de ouro é a do triângulo que abrange Redenção, Tucumã e Cumaru. Na categoria "outros" é incluída a produção do Gurupi e Rio Jari, com três toneladas, mas que entraram na contabilidade da receita tributária.

O garimpo do Tapajós fica em uma região intermediária entre Alta Floresta e Itaituba. Como Alta Floresta tem um preço de mercadoria, de rancho, mais barato, os garimpeiros, ao invés de irem à Itaituba, direcionam sua venda de ouro através de Alta Floresta. O ano de 1989 foi típico. Parte da produção de ouro do Mato Grosso foi produzida no Tapajós e desviada através de Alta Floresta.

Podíamos fazer um paralelismo entre a produção de ouro da África do Sul e a produção mundial, excluindo a União Soviética, bem como entre a produção paraense e a produção brasileira, afirmando que para onde tende a produção da África do Sul vai

a produção mundial, e para onde vai a produção paraense vai a produção brasileira. Já quando dividimos por município, temos o seguinte: Itaituba que é o maior município, 160 mil km², é o principal produtor de ouro do Pará e do Brasil. A produção do Tapajós fica centrada em Itaituba e Santarém. Santarém não produz, mas comercializa. E a região de Marabá, graças a Serra Pelada no período de 1980/88, contribuiu com 29%. Os outros municípios e a região de Altamira têm uma produção significativa, mas que não entram nas estatísticas oficiais. Por outro lado, se analisarmos o período 1980/88, quando começou a corrida de ouro no Tapajós, constatamos que a região tem cada vez mais significativa importância em termos de produção. A produção de Itaituba mais a de Santarém representa metade da produção de ouro nesse período, e aí a região de Marabá cai um pouco, para 23%, pois foi a partir de 1980 que Serra Pelada passou a figurar entre os produtores de ouro do Pará.

Economicamente, se compararmos o PIB e sua evolução entre 1980/88, que foi praticamente 1,1%, e a variação da produção mineral brasileira, que foi da ordem de 1,6%, verificamos que o valor da produção mineral do ouro cresceu 11,6% ao ano e a de estanho cresceu 9,4%. Na realidade, a produção de ouro tem um valor econômico muito grande, suplantando em 1988 o valor da produção do ferro. Temos o pico de 1983: 1,2 bilhão de dólares – que representou a maior produção garimpeira na década de 80, puxada por Serra Pelada que produziu 14 toneladas. O valor da produção de estanho não representa o acréscimo da produção, porque houve em 1985 a *débaçle* do estanho, com reflexos no valor da produção. O estanho no mercado internacional caiu de 12 mil dólares a tonelada para 6 mil dólares. Hoje o preço do estanho está girando em torno disso, ou um pouco mais, 6.500 dólares, mas não teve um reflexo no valor da produção. Quando passamos para o valor da produção total do ouro no período 1980/88, algo em torno de 5,3 bilhões de dólares, verificamos que

o Pará contribuiu com 2,4 bilhões. Em seguida vem Minas Gerais com quase 1 bilhão, Mato Grosso com 627 milhões, Rondônia com 295 milhões e Amapá com 254 milhões. É importante notar que o crescimento médio anual da produção de ouro foi de 9,4% para a produção nacional.

A produção paraense teve crescimento médio de 4,6%. O maior crescimento ficou por conta do Amapá, apesar de em 1980 ele ter uma produção irrisória. A produção paraense cresceu menos, mas apresentou uma certa estabilidade em termos de produção e de valor da produção. Mas o Pará não contribui, embora seja produtor; é garimpeiro, então não está incluído na produção industrial. Basicamente a previsão é de 13 toneladas em 1987, para alcançar, em 1990, algo em torno de 35 toneladas. A produção de 1989 não chegou a 28,8 toneladas, ou seja, 5 toneladas a menos, por conta do problema de algumas plantas de beneficiamento.

O Pará prevê produzir em torno de cinco toneladas e meia a partir de 1990. Vamos passar, a partir de 1990, de um estado garimpeiro para industrial, o que faz com que se preveja para a década de 90 uma diminuição da produção paraense, em termos de garimpo. Mas o que gostaria de mostrar é a importância e o peso da produção do Tapajós na produção paraense. Assim, para onde for a produção do Tapajós, irá a produção paraense. Isso se nenhum fato novo ocorrer. Logicamente, na Amazônia, tudo é possível. Em 1979 jamais se esperava que Serra Pelada fosse ser descoberta. E com isso houve toda uma alteração em termos da projeção de produção de ouro. Essa é a produção oficial. Mas, como dizem no jargão do comércio de ouro, parte é comercializada no *b* e não no *a*, sem nota e com nota. Na previsão oficial do Pará, a produção passaria de 145 toneladas para 600 toneladas. Isso foi fruto de um trabalho exaustivo junto aos produtores, sindicatos e cooperativas. Se todo o ouro paraense

fosse comercializado no a, legalmente, teríamos uma produção muito maior. Isso traria um retorno muito maior para todos.

Uma das dificuldades que você tem no Pará, na Amazônia, é realmente saber o que existe de produção, quanto é que tem de ouro produzido. Hoje pretende-se implantar uma purificadora de ouro na região, e a partir daí haveria um efeito muito grande. No futuro ter-se-ia uma idéia do quanto é produzido de ouro no Tapajós. Em termos de produção de estanho, observa-se um crescimento a partir de 1983, com a produção de Pitinga. Mas, a partir de 1987, principalmente com o garimpo do Bom Futuro, Rondônia passou a ter um peso significativo em termos de produção. Em 1988, quase 90% da produção de Rondônia foram do garimpo de Bom Futuro. A área despertou o interesse e foi visitada por comitiva da Presidência da República, porque esse garimpo apresentou problemas sérios, refletindo na evasão de tributos, resultante do desvio da produção para países fronteiriços.

Focalizando o lado do investimento na mineração - esses dados foram tirados do Anuário Mineral Brasileiro - entre 1980/88, o Brasil investiu em torno de 8,2 bilhões de dólares. O ouro participou com 306 milhões e o estanho com cerca de 290 milhões, representando a entrada do ouro, a partir de 1985, a reativação de algumas antigas áreas de produção de ouro e, principalmente, a entrada de projetos como o da Vale do Rio Doce e outros. A produção de estanho reflete também a entrada do Projeto Pitinga, a partir de 1984/85, que impactou os investimentos em termos de miniusinas. O total de mão-de-obra com base no Anuário foi da ordem de 780 mil pessoas em todo Brasil. No ouro foi um pouco menos de 10%, 75 mil pessoas, e o estanho menos de 10%, 49 mil pessoas. O crescimento da mão-de-obra foi de 2,6% no Brasil, enquanto que a do ouro cresceu bastante, porque em 1980 só havia a mineração Morro Velho. A partir

de 1985, alguns projetos foram reativados e a utilização de mão-de-obra cresceu significativamente. Quem tem a maior mão-de-obra na mineração é o ferro e, em seguida, o carvão em Santa Catarina. No ouro, o Estado de Minas Gerais leva grande fatia por causa dos projetos de mineração organizada. Na Bahia cresceu a partir da mineração da Morro Velho e da mineração da Cia. Vale do Rio Doce, na Fazenda Brasileiro. Mato Grosso se destaca em 1984 em função da Paranapanema, que trabalhou em Porto Estrela, na Região de Novo Planeta, e depois a Mina Manati, do grupo RTZ. O Amapá representa a entrada da CMP e a produção do estado, que deixou de ser garimpeira para ser uma produção industrial.

Quanto à mão-de-obra do estanho, Rondônia está na frente, apesar de hoje estar bastante desativada em função da queda do preço do metal. O Amazonas tem apenas a mina de Pitinga, do grupo Paranapanema, o que gerou um crescimento da mão-de-obra desde 1983/84. O Pará ficou um pouco estaque; em função da queda de preços do estanho, houve um certo *stand by* nos projetos de mineração, e em 1988 ainda caiu um pouco mais, após uma estabilidade entre 1985/87.

Em termos de tributos, exemplifica-se com o imposto único. Hoje temos o ICMS. Como quase todo o ouro é destinado ao ativo financeiro, não vai haver modificações, porque continua a alíquota de 1%. Enquanto em termos de valor da produção o ouro tem um peso muito significativo, suplantando inclusive o ferro, quando se passa para a parte de tributação isso não acontece, porque a alíquota do ouro é 1% e o imposto cai. Para o estanho é diferente, porque aqui é tributada a cassiterita, que no mercado interno, ao tempo do IUM, pagava 15%. E apesar de todo estanho que se exporta do Brasil ser em forma de lingote, o IUM incidia sobre a cassiterita, portanto, com reflexo maior em termos de tributação mineral.

Quanto ao tributo do ouro por estado, enquanto no Brasil, no período de 1980/88, o tributo foi da ordem de 51 milhões de dólares, o Pará registrou o pagamento de, aproximadamente, 25 milhões; Minas, em segundo lugar; Mato Grosso e Rondônia um pouco menos e Amapá em seguida. O interessante é mostrar o crescimento de Minas Gerais, que foi quase de 18% e que representa o aceleração da produção industrial que Minas vem registrando. Como estão vendo, foram acrescentados gráficos da entrada da RTZ, Rio Paracatu Mineração e São Bento Mineração. Para a mineração organizada tem-se então as estatísticas, mas com o garimpo - algo marginalizado - é difícil fazer o mesmo ensaio.

A primeira dificuldade é saber qual é a área onde se pratica garimpagem. Fiz um paralelismo entre a área oficial e a área real. Se considerarmos as reservas garimpeiras, teríamos algo em torno de 17 milhões de hectares. Na realidade fica difícil se estabelecer uma reserva garimpeira com seus limites, até porque o bem mineral não tem limites artificiais, mas naturais. Para se ter uma idéia, essa área representa um terço da área da França. Temos no Amazonas uma atividade garimpeira muito intensa, passando pelo Pará, Mato Grosso e, mais recentemente, Rondônia. Existe dificuldade de dimensionar quantos garimpeiros trabalham na Amazônia. Eu sempre digo que a unidade do garimpeiro é mil, e que ela caminha na medida em que se tem determinados interesses. Quando me encontro com membros da Usagal e dos Sindicatos, a primeira coisa que digo é: vamos aceitar nossos números.

O garimpo tem uma importância muito grande para o Pará. Trinta por cento do valor da produção paraense vem do ouro. O garimpo é uma realidade, muito discutida no sentido de ser causa ou efeito, que flutua em função da instabilidade do panorama econômico do País. Como nos últimos anos tem-se vivido al-

guns percalços significativos, o garimpo ganhou crescente significado. Quando tudo vai mal, corre-se para o garimpo para tentar resgatar alguma coisa. Quando um plano econômico vai abaixo, como em 1980, o próprio Governo tenta incentivar a entrada de pessoas para o garimpo. Tivemos Serra Pelada, que depois virou um problema. Então o problema na Amazônia é o garimpeiro, o garimpo em si. O garimpo vem desde 1500; em 1550 já havia algumas evidências de garimpo. E perdura até hoje. Enquanto continuar essa situação econômica, vai ser difícil resolver o problema. Avançou-se muito na Constituição, apesar dos garimpeiros hoje ainda não se acharem satisfeitos. Concordo, mas estão querendo manter o *status quo*. Eles lutaram e conseguiram colocar um parágrafo tratando do assunto.

No Pará estamos preocupados com a organização dos Sindicatos de Garimpeiros, das Associações, das Cooperativas. Está sendo feito o estatuto dos garimpeiros. Colocamos uma assessoria jurídica à disposição dos mesmos para acompanhar todo esse movimento e superar essa fase.

Para mim, a legislação ficou vinte e poucos anos estática e o garimpo evoluiu. O Código de 1967 não se coaduna com a realidade a partir de 1980 em diante, quando os garimpeiros passaram do estágio romântico do trabalho individual para o uso de equipamentos possantes. Evoluíram em termos de lavra de material, mas não de tecnologia. O impacto ambiental trazido pelo garimpo é significativo. A mineração também a produz, mas é um impacto pontual e intensivo. Já o garimpo é pontual, mas extensivo porque é lançado um volume muito grande de efluentes. O rio Tapajós é um exemplo disso. Da cidade de Santarém já se observa a mudança de coloração do rio, de verde para amarelada.

Outro problema sério do garimpo é o mercúrio. Os

garimpeiros atualmente já admitem. Não temos um estudo completo sobre mercúrio, mas os dados disponíveis indicam que a contaminação já existe. As principais bacias hidrográficas com impactos ambientais são as do Tapajós, que tem cerca de trinta anos de garimpo, Itacaiúnas, com cerca de nove anos, Carajás, Cumaru, Redenção e Tucumã, com cerca de dez anos. Sobre Jari, no Pará, não se tem dados, mas há problemas; o mesmo ocorre no Madeira, em Rondônia, e no norte de Mato Grosso. Existem problemas em Roraima, na região do Tepequem e Arariquera. Gurupi, no Maranhão, é a região mais antiga de garimpagem, com cerca de cinquenta anos. E temos ainda o Amapá.

Essas bacias hidrográficas sofrem tanto o impacto físico quanto o químico-biológico, através do mercúrio. Nas análises feitas nessas regiões, há dados sobre cabelo, sangue, urina, solo, sedimento, água e peixe que totalizam 900 e poucas amostras. A Vale tem mais de 180 amostras feitas em duas campanhas na região de Carajás, que não estão computadas. O certo é que muitas dessas amostras e análises, dosadas para mercúrio, apresentaram valores significativos. Recentemente uma pesquisadora alemã fez um trabalho sobre mercúrio orgânico, provando que ele também está presente. Essas são amostras pontuais que não chegam a alarmar, mas preocupam porque o problema existe. Iniciou-se agora um trabalho no Tapajós negociado entre o estado e a Finep. O Banco Mundial se propôs a ajudar. O trabalho vai abranger desde o perfil sócio-econômico do garimpeiro, passando pela biometilação, construção de barragens e introdução de equipamentos, até o assentamento agro-extrativista que seria um trabalho piloto *sui generis*. É uma pretensão dentro da responsabilidade social do estado.

Na região de Cumaru e Redenção foi feita amostragem de cabelo e houve um pique de 25ppm, quando o normal é 6ppm, por exemplo. Pelos dados da Secretaria de Meio Ambiente do

Mato Grosso, o valor mais elevado foi o da urina, que chegou a 0,3ppm, quando o normal é 0,02ppm. No cabelo houve um resultado pouco acima do normal, e no sangue não foram encontrados valores anormais. Isso significa que a pessoa analisada talvez esteja no estágio inicial de intoxicação, porque o cabelo não acusou quase nada. Na região do Tapajós, onde existem mais dados, houve uma grande surpresa ao se encontrar 83ppm de mercúrio no cabelo. Isso significa o estágio mais avançado da intoxicação. Nos peixes ocorreram valores de 12,5ppm, quando o normal seria 0,5ppm. Os peixes são os mesmos nos quais a pesquisadora alemã detectou mercúrio orgânico. O normal para o sedimento é 0,1ppm, e registrou-se um pique de 0,8ppm. Para a urina o normal é 0,02ppm, e teve-se valores de 0,22ppm. No sangue também se constataram valores altos, e da mesma forma a água teve um pique de quase sete vezes o normal.

Em relação ao garimpo, acabamos sempre discutindo os lugares comuns desse problema. Há mais de dez anos que as questões minerais são discutidas com uma certa redundância, e isso porque a sociedade ainda não encontrou a solução para os seus principais problemas. É um dos grandes problemas da mineração hoje é a questão garimpeira. Não que o garimpo seja o responsável, mas é uma causa do estágio de desenvolvimento. E tem sido tratado como uma questão política, social e econômica. O conflito que tem com o setor mineral é econômico, mas com a sociedade é, principalmente, político e social. Por que há esse conflito com o setor produtivo, com a mineração organizada, e não há conflito entre esse contingente de mão-de-obra com outros setores? É que, por exemplo, na agricultura, essa mão-de-obra disponível é usada principalmente como bóia-fria.

A atividade organizada, o capital organizado, em outros setores é capaz de utilizar essa mão-de-obra disponível. Na construção civil, há anos que o crescimento deste setor no sul do País usa mão-de-obra disponível. Com a indústria de um modo geral, e com a mineral em particular, isso não acontece, porque a indústria usa uma tecnologia mais sofisticada em que o "descamisado" não tem espaço. Então a solução da mineração é a economia paralela, com capital que trabalha com essa mão-de-obra. Esse é o enfoque do qual normalmente é desviada a questão, porque os próprios líderes dos garimpos não gostam de tocar nesse tema. Não é por acaso que a entidade que mais tem discutido o garimpo, a Conage, é a que mais entra em conflito com os interlocutores do garimpo. Porque enquanto os interlocutores do garimpo estão defendendo o capital no garimpo, a Conage levanta a questão da mão-de-obra no garimpo. Isto

*Diretor da DOCEGEO

também nunca é discutido.

Passando para a mineração, vimos que o garimpo convive com a sociedade. Isso porque, em primeiro lugar, a situação sócio-econômica do País se agravou na década de 80. Foi um período em que o País parou em consequência de um maior número de pessoas que não tinha o que fazer para sobreviver. E, em segundo lugar, porque houve uma política dirigida de Governo para ocupar a Amazônia através do garimpo, com isso desviando a atenção para outras questões, como a reforma agrária e o uso do solo.

No Pará aconteceu isso como política de governo e dos próprios fazendeiros, que incentivaram o garimpo como solução para desaguar no setor mineral conflitos de terra. Boa parte dos garimpeiros que migraram para o sul do Pará nessa época eram oriundos particularmente do Maranhão, e eram filhos de pequenos proprietários que não tinham opção de trabalho. Assim, a realidade de 600 a 700 mil garimpeiros na Amazônia é um reflexo de grave questão social, que ninguém pode desconhecer, muito menos o setor mineral, que está sendo diretamente afetado por ela.

No encontro de soluções para o garimpo temos que partir da não-simplificação do garimpo. Um dos males, quando se tenta resolver os problemas da Amazônia, é raciocinar como se ela fosse uma coisa única. A Amazônia tem algumas unidades: a unidade das bacias, a climática, unidade em certos trechos da floresta. Mas ela tem características próprias geográficas e humanas, bem diversas de uma região para outra. O mesmo ocorre com os garimpos. Mesmo nos garimpos da Amazônia, cada um tem características muito próprias. Existe um garimpo mais estável, que é o da região do Tapajós, que tem tradições culturais próprias, relações entre capital e trabalho mais ou menos

definidas. Existem os garimpos de regiões pioneiras, como aconteceu recentemente em Roraima. E há o garimpo bem específico de Serra Pelada, que foi no início espontâneo e depois, até certo ponto, dirigido, fabricado pelo Governo. Este garimpo acabou servindo de mau exemplo para outras atividades de exploração de ouro na Amazônia.

O encontro de soluções é problemático, porque faz parte do contexto amplo de encontro de diretrizes da sociedade e da economia brasileira. Só vamos resolver o problema do garimpo quando encontrarmos solução como sociedade. Mas alguma coisa tem que ser feita. Acredito que hoje a iniciativa que está sendo tomada pelo DNPM é o primeiro caminho, porque até o ano passado o que se fazia era criticar a situação sem tentar mudar. Esse primeiro caminho se espera que tenha um certo êxito, mas, mesmo que fracasse, deve sustentar a busca de uma outra solução. E tal alternativa passa, também, pela aceitação da realidade desse contingente, que é uma força produtiva de fato, e pela constatação de que quem fala em nome do garimpo nem sempre é o melhor interlocutor para a questão do garimpo. Não estou falando do José Altino, que é uma pessoa que convive com o garimpo há tempo e representa de fato os capitais envolvidos; não os trabalhadores, embora fale do garimpo como um todo. Mas existem pessoas as mais diversas, desde o nível político até o econômico, que usufruem da existência do garimpo.

Representando a parte produtiva organizada do setor mineral, tenho que conviver com essa realidade. Tenho que aceitar que há garimpos onde a organização de cooperativas talvez seja possível. Há garimpos onde não temos uma atividade garimpeira simples, mas sim uma micro ou média empresa atuando, e há outros garimpos onde se tem o capital intensivo, muitas vezes de fora, aproveitando a mão-de-obra disponível para um rendimento fácil e sem nenhum compromisso social com essa mão-de-obra ou com a região.

Wanderlino Teixeira de Carvalho *

A ampliação do debate sobre a legislação mineral do País é importante, tendo em vista que, de certa forma, representa a política explícita do País sobre a política mineral em grande escala. O trabalho sobre economia mineral do colega Alberto é extremamente rico em dados, que são úteis para facilitar a compreensão da questão garimpeira e a própria formulação de políticas sobre a questão. A discussão do garimpo é como chover no molhado, porque realmente há mais de dez anos se vem debatendo e sempre se falam as mesmas coisas. Não se resolveu praticamente nada; ficamos repetitivos, batendo na mesma tecla. As causas do garimpo já estão bastante bem diagnosticadas e seus problemas diretamente relacionados com o modelo econômico adotado no Brasil.

Num país que tem o perfil de concentração de renda mais acentuado no mundo, com 10% da população auferindo 51% da renda nacional, é evidente que milhões de pessoas estão à margem do mercado, do processo de desenvolvimento do País. Nesse sentido, é criado o caldo de cultura adequado para surgirem atividades semelhantes à do garimpo, que se agravam ainda com a questão fundiária. Os estudos feitos mostram que a grande maioria desses garimpeiros são pessoas expulsas do campo. Se o País tivesse uma distribuição fundiária adequada, muito provavelmente não haveria tantas pessoas sem terra se aventurando para o garimpo. O caldo cultural para surgir o garimpo está pronto. E essa problemática não vai ser resolvida sem resolver os estrangulamentos principais da sociedade brasileira.

Nessa questão, o setor mineral não tem culpa isoladamente,

* Presidente da CONAGE

assim como os empresários de mineração, os geólogos, os engenheiros de minas e os profissionais do setor. Mas acredito que ao setor mineral cabe uma dose relativamente elevada de responsabilidade na maneira de conduzir o problema, durante esses dez anos em que se discute a questão do garimpo.

As entidades representativas do empresariado batalharam no sentido de defender uma situação legal do garimpo, que era a definição do código de mineração, junto com o DNPM, o Governo. Particpei de dois Grupos de Trabalho de reformulação do Código de Mineração, e o DNPM era o órgão mais conservador no sentido de não mudar a legislação em relação à questão do garimpo. O que aconteceu com a questão legal da formulação do garimpo? O golpe de 1964 formulou explicitamente para o garimpo que não o queria no País. Está na exposição de motivos do Código. E não era só o garimpo; não queria a pequena mineração. O garimpo é uma forma de pequena mineração. E o Código de hoje não tem guarida para a pequena mineração florescer e sobreviver. Foi uma questão deliberada. O governo militar durante um tempo muito grande quis golpear o garimpo e fez uma legislação romântica.

A definição do Código de 1967 é muito mais conservadora do que a do Código de 1940. Ao definir que o trabalhador individual tinha que trabalhar por conta própria, ele alijava até a economia familiar, porque deixava de ser individual. Adotou-se a imagem do garimpeiro do faroeste, montado num burrico e sozinho, mas isso nunca existiu. "Meu pai era garimpeiro" – ele se dizia. "Quando nasci, até aos sete anos, estava no garimpo de diamante em Minas Gerais. Mas meu pai nunca foi trabalhador de garimpo, porque era fazendeiro e dono de garimpo de diamante, que era o que mais se aproximava do garimpo. Ele nunca trabalhou no pesado. Sempre administrava cinco, seis ou dez homens trabalhando para ele". Ele era um empresário do

garimpo e isso era a realidade do empresariado que o DNPM não podia tocar, mudar. Isso era grave, na medida em que se foi agravando cada vez mais, e o garimpo ganhando força em função da relação estreita que existe com as comunidades sociais que estão em volta. Comerciantes, prefeitos, vereadores, dono do boteco são a favor do garimpo, porque enquanto a grande empresa de mineração faz suas compras em grande escala em São Paulo, para baratear custos, o empresário garimpeiro compra no comércio local.

Nesse aspecto, acho que o setor mineral teve culpa no sentido de não compreender a necessidade de ter uma legislação mais razoável sobre o garimpo. Se tivéssemos feito uma legislação em 1975/78, talvez a situação hoje fosse melhor. Mas não fizemos. A legislação tem que forçosamente considerar todos os atores sociais. Isto é uma questão fundamental.

Do meu ponto de vista, a Constituição atendeu unicamente o trabalhador. Os empresários garimpeiros e o capital ficaram de fora. O conflito entre empresa de mineração e garimpo é na realidade um conflito entre empresários garimpeiros e empresários tradicionais, porque os trabalhadores são massa de manobra desses empresários. Isto é mais do que evidente. Querer persistir numa legislação que não atenda o lado do capital é um erro na Constituição e na regulamentação posterior, a Lei 7805/89, pois o empresário garimpeiro ficou mais uma vez de fora. Tanto os empresários garimpeiros não querem ser incluídos na legislação quanto as entidades empresariais. Os dois pressionam para não serem inseridos na regulamentação. A Conage praticamente pressiona sozinha no sentido de ter claramente definidos os atores sociais e as regras. Não somos contrários aos donos de garimpo, eles têm que ter seu papel reservado. A Conage tem procurado defender o trabalhador garimpeiro porque não vê ninguém falar por eles. Quem comparece aos fóruns, debates, jornais, são os

empresários garimpeiros e para eles é ótimo se colocarem como garimpeiros, pobres e espoliados, o que dá rendimentos políticos. Já se falou que o início do capitalismo, a história do capitalismo, a acumulação primitiva e o garimpo é a mesma coisa. Quem quiser ver o alvorecer do capitalismo é só estudar as relações entre o empresário garimpeiro e o trabalhador. A Conage critica profundamente essa situação.

Uma questão mais grave do garimpo - além do problema com o meio ambiente que, aliás, foi colocado contra os garimpeiros para desestabilizá-los, já que a questão do mercúrio ainda é controversa do ponto de vista científico e tecnológico - é a invasão das terras indígenas. Constatou-se que na Amazônia há mais garimpeiros do que índios. Por que isso? Quando o Brasil foi descoberto havia, presumivelmente, 6 milhões de índios, e agora há 220 mil. Essa é uma dívida social, pois parte do patrimônio humano foi perdida num verdadeiro genocídio; o brasileiro não tem uma responsabilidade histórica nisso? Tínhamos mais de 800 povos diferentes no Brasil, hoje temos cerca de 170. E essa dívida é nossa. Querer negar isso, passar ao largo dizendo que 600 mil garimpeiros são mais importantes do que 200 mil índios é entregar o índio à própria sorte e ser favorável à continuidade do genocídio. Os trabalhadores garimpeiros não têm noção do mal que fazem em função do nível cultural e de percepção que têm. Eles acham que estão até fazendo bem aos índios, dando alimentos, roupas etc. Esse contato entre garimpeiros e índios é uma coisa muito séria do ponto de vista humano.

Os dois blocos de confrontação - Estados Unidos e União Soviética - se uniram para salvar duas baleias, e nós, brasileiros, fazemos muito pouco no sentido de salvar parte importante da humanidade, e principalmente, sua diversidade cultural. Chega-se a situações em que levam-se tribos indígenas a fazerem pactos de auto-extinção, como em Goiás, tal o desespero étnico. Há

quatorze deles nessa situação. A questão do garimpo e a questão indígena são extremamente graves. Não é à toa que boa parte do mundo civilizado ataca o Brasil nessa questão. Muitos se arvoram de nacionalistas dizendo que o País está sendo ofendido, mas isso é real. Fazemos vista grossa a uma situação em função de interesses puramente econômicos.

Devemos colocar a questão francamente. Tenho contato com as entidades indigenistas e grande parte delas está convencida de que é necessário a aprovação urgente de uma lei de mineração em terras indígenas que seja adequada à mineração, ao País, ao meio ambiente e aos índios, harmonizando esses interesses. A lei deve ser rapidamente estabelecida para se ocupar o espaço vazio, porque os garimpeiros vão continuar invadindo as terras indígenas. A situação do País se degrada cada vez mais, criando esse exército de despojados que invadem. É melhor ter uma empresa de mineração atuando em terras indígenas de uma forma organizada, controlada pelo governo e pela sociedade, do que essas hordas de despossuídos, de descamisados. Está faltando aos empresários da mineração decisão para contribuir de uma forma construtiva, para que haja essa lei.

Gildo Sá Albuquerque *

Há uma diferença brutal quando vemos que a mineração organizada de ouro e estanho ocupa 20 mil pessoas no Brasil, e estima-se que existam no mínimo 600 mil garimpeiros, um número trinta vezes maior do que todo pessoal empregado na mineração organizada de estanho e ouro. Dificilmente a mineração empresarial teria condições de absorver esses empregos sob forma organizada de trabalho. Tal constatação é um problema social, necessário a se estudar. Acho que Wanderlino Teixeira posicionou muito bem a questão, quando disse que os órgãos, de uma maneira geral, sejam eles da área de geologia, engenharia de minas ou da área empresarial, sempre deixaram o garimpo à margem. Ninguém queria meter a mão na ferida. E o problema foi-se agravando. Atualmente foi gerada confusão muito grande entre garimpo e mineração, sendo que hoje em dia o garimpo dá muito mais "ibope" porque aflorou um problema social de maior importância e gravidade.

No que se refere à legislação mineral, gostaria de lembrar que nunca nos preparamos para a pequena e média empresa de mineração. O nosso código, a nossa mentalidade, e inclusive a nossa formação profissional, nos acostumou a encarar a jazida como a grande jazida. A jazida era aquele depósito mineral que podia servir de matéria prima para algum empreendimento fora do contexto mineral propriamente dito. A pequena e a média jazidas não eram encaradas pelo geólogo, pelo engenheiro de minas como uma atividade boa. "Onde você trabalha?". "Numa pedreira de calcário". O colega fica com vergonha de dizer que trabalha numa pedreira, como engenheiro de minas. A nossa mentalidade foi formada na base da grande mineração, então não havia espaço para a pequena e média mineração no Código.

* Presidente da FAEMI

Isto ocasionou tantos transtornos que citaria um como curiosidade. Os nossos rejeitos de cromo da Bahia eram vendidos para a Alemanha e lá processados. Posteriormente nós os recebíamos de volta como sais de cromo e outros sais para curtição de couro, evidentemente a uma preço exorbitante. O minério que era rejeitado para a metalurgia era processado, e aqui vendido. Por que não incentivar a pequena e a média mineração através da tecnologia? A pequena e média mineração só podem florescer com a tecnologia, por incrível que pareça. A grande mineração pode se dar ao luxo até de desperdiçar. Pode se dar ao luxo de ter um rejeito muito mais alto do que uma mina pequena, enquanto a pequena e a média empresa precisam se aprimorar e utilizar ao máximo aquele pequeno depósito ou aquele depósito de baixo teor, verticalizando a produção. Acho que a grande saída da pequena e média empresa no Brasil vai ser realmente a saída tecnológica, para que, não sendo possível a venda como simples matéria-prima, se verticalize a produção, tornando viável o empreendimento inicial.

É necessário, então, que exista no novo Código de Mineração e nas posturas minerais um capítulo específico sobre o tratamento que deve ser dado à pequena e média mineração, como deve ser dado para as pedreiras, deixando-as a cargo dos estados e prefeituras, pois na realidade são minerais de uso local.

Quanto à mineração propriamente dita, estamos vivendo hoje um problema muito sério em relação ao bem mineral. Dizem que vamos ter, cada vez mais, maior dependência do mercado externo. E acredito que é por aí. Se crescermos 7% ao ano vamos importar feldspato e, se duvidar, calcário, porque não estamos preparados. Há um problema sério dentro desse contexto mineral. Nós temos uma base mineral fraca e, além disso, há uma rejeição da mineração. O diálogo entre a mineração e o meio ambiente - não vai nenhuma crítica aos ambientalistas - vive

uma situação do seguinte tipo: é como aquela pessoa que está preocupada num jantar com a disposição dos pratos e dos talheres na mesa, mas que não sabe nem o que vai comer. Temos que saber o que vamos comer. O que vamos comer faz parte da nossa civilização. A nossa civilização é mineral. Nossa dieta é mineral. Temos que tirar do subsolo aquilo que é necessário à nossa sobrevivência.

É curioso ver o Lutzenberger criticar a mineração na Amazônia e ter como objetivo, lá, evitar a implantação de hidrelétricas e mineração. Ele combate acertadamente o uso de carvão vegetal em projetos de gusa, na região de influência da estrada de ferro do Grande Carajás. Hoje os jornais já estão noticiando que o Secretário de Meio Ambiente não é mais contra tais projetos porque descobriu que, ao invés de usar o carvão vegetal, pode-se usar o carvão que vem da Colômbia. Agora pergunto: e se ele fosse Secretário colombiano? Ia permitir que se explorasse carvão? Lá pode e aqui não pode? É uma postura no mínimo curiosa.

Temos que partir para uma definição séria do que é mineração e defender que temos condições de reparar o meio ambiente. As modificações causadas por uma mina são geralmente pontuais e intensivas, e raramente são extensivas, permitindo assim que o meio ambiente possa ser restaurado com a própria mineração. A mineração degrada durante um certo período de tempo e pontualmente, mas, depois, o meio ambiente pode ser recuperado.

Isso se refere principalmente à Amazônia, porque se criou um grande mito que alguns têm interesse em continuar divulgando: o de que a Amazônia é o pulmão do mundo e que o efeito estufa é causado pelas queimadas da Amazônia. E a gente sabe que só os Estados Unidos lançam na atmosfera 40% do CO₂ emitido por todo o mundo. E todo o mundo sabe que se há um pulmão

do mundo este sempre foi, é, e será o mar. O mar é que tem absorvido o CO₂, através do fitoplâncton, e precipitado o CaCO₃ em forma de carbonato. Esses grandes depósitos de calcário que há no Brasil são tipicamente da reciclagem do CO₂, pelo mar, através do plâncton. O que está acontecendo hoje com o efeito estufa é uma coisa muito simples. Pode-se tomar uma caixa de uísque durante um ano, tomando-se uma dose ao final do dia, e nada acontece. Mas, ingerindo-se uma caixa de uísque num dia, entra-se em coma alcoólica. O que está acontecendo é que o CO₂ acumulado em hidrocarbonetos ao longo de milhões de anos, no século XX, foi quase todo jogado na atmosfera. O mar não tem condições de reciclar. Não há plâncton suficiente para reciclar esse CO₂. O mundo está em porre de carbono. Não estamos em coma alcoólica. Estamos em coma carbonosa. Qual a alternativa existente hoje? Temos que ser práticos e objetivos. Uma solução não traumática é diminuir a emissão de CO₂. Isso cabe ao Primeiro Mundo. Outra é fazer com que a quantidade de plâncton no mar aumente para reciclar esse CO₂.

Quais são os efeitos colaterais dessa invasão do homem através da biotecnologia? Isso não sei, é um outro problema. As consequências imediatas também desconheço. A Amazônia tem coisas brilhantes. Além dos índios, tem-se lá o maior museu genético do mundo. Quanto mais a biotecnologia for desenvolvida, quanto mais se puder processar clones a partir dos depósitos lá existentes, é óbvio que se vai ter uma enorme possibilidade de desenvolver novas tecnologias. Acredito que os cientistas do mundo estejam mais interessados no que a Amazônia tem a fornecer em termos de biotecnologia do que em termos de recursos minerais. E quanto a estes últimos, cabe a nós definir dentro da Amazônia, inclusive nas áreas indígenas, um programa de mineração que permita convencer a sociedade da sua necessidade. Não somos meros agressores da natureza; extraímos da natureza a base que está permitindo o desenvolvimento da civi-

lização. Cabe ao setor mineral dizê-lo ao público. Agora, como dizer e como fazer esse público entender, não tenho a solução, porque acredito ser uma tarefa dos comunicadores.

ENCERRAMENTO

Deputado Gabriel Guerreiro ¹⁸

É com imensa satisfação que, na condição de presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, compareço a este seminário sobre Legislação Mineral, promovido pelo CETEM e pela FAEMI, com o apoio da Revista Mineração Metalurgia.

A iniciativa dessas entidades não poderia ser mais oportuna, porquanto constitui, hoje, anseio de toda a sociedade brasileira e, em particular, da comunidade mineral, a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes às atividades de exploração e aproveitamento dos recursos minerais.

Partilho, também, a mesma preocupação, que é a de todos os companheiros.

Sem dúvida alguma, uma das inovações mais importantes introduzidas pela Carta Política elaborada pela Assembléia Nacional Constituinte foi o deslocamento do centro das decisões nacionais para o Parlamento.

O País padeceu, por vários lustros, os efeitos da amarga experiência de ter os seus destinos decididos nos recintos fechados dos gabinetes da tecnoburocracia, sem qualquer participação da sociedade: o processo decisório era monopólio da minoria encastelada nos altos escalões do Poder Executivo.

¹⁸Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados

A própria mineração foi vítima desses desvios ditatoriais: a tarefa de construção do Direito Mineral Brasileiro nas últimas décadas praticamente ignorou o Congresso Nacional. Os Códigos Mineiros, desde 1934, emergiram sempre das retortas do Poder Executivo, moldados aos seus talantes, geralmente para atender os interesses que os "donos do poder" julgavam merecedores de proteção e favorecimento.

O Código de Mineração de 1967, ainda vigente, também não fugiu dessas características. Baixado por decreto-lei, foi concebido como o "Código da Revolução". Personalidades ilustres, representativas do conservadorismo e da mais deslavada xenofilia, como o então Ministro Roberto Campos, influenciaram diretamente sua elaboração nos escaninhos do Palácio do Planalto.

Agora, companheiros, esse tempo felizmente é passado. Ingressamos, com a Constituição de 1988, numa nova era, em que ao Congresso Nacional, canal legítimo da representação popular são reservados extraordinários poderes.

O Legislativo assume as novas responsabilidades consciente de que, doravante, será o proscênio onde deverão ser decididas as grandes questões nacionais.

As expectativas criadas com a promulgação da nova Carta têm gerado, de parte dos Congressistas, uma natural movimentação no sentido da apresentação de projetos de lei destinados a regulamentar o texto aprovado.

Isto é particularmente verdadeiro no caso da mineração: existem, atualmente, cerca de 90 projetos em tramitação no Congresso, versando matéria, direta ou indiretamente, relacionada com o setor mineral.

No âmbito da Comissão de Minas e Energia, quero enfatizar que serão absolutamente prioritários os projetos de lei que objetivem a regulamentação dos preceitos constitucionais, assim como a proposição apresentada pela Deputada Raquel Cândido, que institui o novo Código de Mineração (Projeto de Lei nº 1.464, de 1989).

Entendo, todavia, que é imprescindível agir com cautela ao cuidar da elaboração dessa legislação infraconstitucional, para não cometermos erros que foram freqüentes no passado recente: em várias oportunidades tentou-se, sem êxito, alterar as leis sem antes discutir a política setorial de que são a expressão formal, a tradução explícita.

É que a lei materializa a política, e não o inverso. Sem definir os pressupostos desta, seus objetivos, as diretrizes que devem nortear sua execução, o produto do trabalho legislativo será inócuo ou, quando menos, imperfeito, podendo gerar distorções cuja correção, com freqüência, torna-se extremamente difícil.

Dispomos, agora, fixadas no texto constitucional, de linhas-mestras que deverão pautar a formulação da política e, em consequência, das normas legais. Essas linhas-mestras, como sabemos, consubstanciam princípios inovadores na política mineral brasileira: cito, como exemplo, a questão da titularidade dos direitos minerários, cativa, doravante, por força da Constituição, da empresa brasileira de capital nacional.

Cumpre, pois, preliminarmente, discutir-se a nova política mineral, um novo modelo que sirva melhor ao País e que substitua, em muitas aspectos, o modelo anterior, que apresenta vícios e deformações de todos conhecidos.

A Comissão de Minas e Energia, na minha gestão, pretende

ser o foro por excelência dessas discussões. Sei que se trata de uma tarefa árdua, complexa, mas acredito que, com o apoio das entidades aqui representadas, das autoridades governamentais e dos profissionais do setor, poderemos trabalhar construtivamente nesse sentido.

Anuncio que, já no mês de junho próximo, será realizado, sob o patrocínio do órgão técnico que presido, um seminário que pretende ser o marco inicial do amplo debate sobre as questões aqui por mim abordadas, segundo o novo enfoque.

Afirmo, anteriormente, que darei prioridade ao exame dos projetos de lei que regulamentam artigos da Constituição e, de modo especial, do projeto de Código de Mineração. Essa prioridade, contudo, não deve ser confundida com açodamento. As discussões do novo Estatuto Mineiro deverão ser exaustivas e consumirão tempo razoável.

Antes mesmo de conseguirmos aprovar a codificação, imagino que deverão ser votadas leis esparsas, que se somarão às promulgadas em 1989 e já no ano em curso (Leis nºs 7.805, 7.886 e nº 7.990, de 1989; e Lei nº 8.001, de 1990).

Há, a meu ver, providências urgentes que precisam ser adotadas no setor mineral e que não poderão esperar a promulgação do novo Código. Impõe-se, por exemplo, cortar os excessos cartoriais da atual legislação, que dificultam a vida do minerador, atravancam o processo de outorga dos títulos minerários e consomem, inutilmente, tempo e energia de centenas de profissionais, além de servirem de campo fértil para o exercício pernicioso do tráfico de influência.

Existem, igualmente, questões prementes que necessitam ser enfrentadas de logo: o problema da mineração em terras

indígenas, a garimpagem, o exercício da competência comum da União, estados e municípios.

Companheiros, estou convencido de que é chegada a hora de promover-se uma verdadeira revolução nos modos como a mineração é tratada no País, como são conduzidos os seus destinos e como são formuladas e administradas a política e a legislação setoriais.

A responsabilidade de fazê-la – irrecusável por razões éticas e indelegável por imperativos morais – é, sem dúvida, da nossa geração, da geração da maioria dos que estão aqui presentes.

Vamos, todos, unidos, dar um basta definitivo aos festejados triunfos dos interesses subalternos na mineração; ao cartorialismo hipertrofiado, que privilegia os grandes e sufoca os pequenos; ao corporativismo bolorento; às cizânias fomentadas pela cupidez de minorias aventureiras, que vêm conduzindo à dissipação irresponsável do nosso patrimônio mineral em detrimento da sociedade brasileira!

Fomentar a discussão e o debate da legislação mineira e o equacionamento dos problemas de aplicação e adequação à realidade prática do setor, foram os objetivos que nortearam a realização do Seminário, que ora trazemos a público.

Colocou-se frente a frente, de um lado o elaborador e interpretador da lei, e de outro o produtor; empresa pública e privada, de capital nacional e internacional.

Do confronto e síntese das experiências dessas duas óticas, espelhadas neste livro, resultou uma abordagem da problemática mineral, que poderá contribuir para embasar e subsidiar a elaboração de leis mais realistas e perenes.