

SILVA, Carlos Benedito Rodrigues da. *Da terra das primaveras à ilha do amor – reggae, lazer e identidade cultural*. São Luís: EDUFMA, 1995.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas-SP: Editora Autores Associados, 2002, 304p.

WEBER, Max. Comunidades étnicas. In: *Economía y Sociedad – esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.

WOLF, Eric. Aspectos das relações de grupos em uma sociedade complexa: México. In: Feldman-Bianco, Bela & Ribeiro, Gustavo Lins(orgs.). *Antropologia e Poder: Contribuições de Eric R. Wolf*. Editora Unb: Imprensa oficial do Estado de São Paulo: Editora Unicamp, 2003. pp. 73-91.

\_\_\_\_\_. Parentesco, amizade e relações patrono-cliente em sociedades complexas. In: pp. 93-114.

\_\_\_\_\_. Tipos de campesinato latino-americano: uma discussão preliminar. In: Feldman-Bianco, Bela & Ribeiro, Gustavo Lins (orgs.) In: op. cit. Pp. 117- 144.

\_\_\_\_\_. Comunidades camponesas corporadas fechadas na Mesoamérica e em Java Central. In: Feldman-Bianco, Bela & Ribeiro, Gustavo Lins (orgs.) In: op. cit. Pp 145- 164.

Maristela de Paula Andrade, antropóloga, docente do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Coordenadora do Grupo de Estudos Rurais e Urbanos, Gerur. Autora de vários trabalhos sobre camponeses no Maranhão.

Recebido em 09/06/12

Aprovado em 25/01/13

## NOTAS SOBRE AS AUTORAS

Maria Suely Dias Cardoso possui graduação e mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão. Tem experiência na área com ênfase em Antropologia Rural e Antropologia do desenvolvimento atuando principalmente nos seguintes temas: camponeses, grupos e territórios étnicos, especialmente as chamadas comunidades quilombolas.

# NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DO NOVO MARCO LEGAL DA MINERAÇÃO

Bruno Milanez

Rodrigo Salles Pereira dos Santos

## RESUMO

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

## PALAVRAS-CHAVE

Neoextrativismo. Mineração. Comércio internacional. Estratégia de desenvolvimento.

## ABSTRACT

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

## KEYWORDS

Neo-extrativism. Mining. International trade. Development strategy.

## 1 Introdução

Neste artigo, argumentamos que a presença do neoextrativismo pode ser percebida em duas dimensões no Brasil. Por um lado, ele pode ser associado ao processo de reprimarização da economia brasileira, medido pelo aumento constante da participação da indústria extrativa mineral na pauta de exportação e no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Por outro lado, pressupostos neoextrativistas podem ser também identificados na proposta de novo marco legal da mineração, elaborada pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

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

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

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

A quarta seção discute a proposta do novo marco legal da mineração como uma expressão da emergência do paradigma neoextrativista e, mais importante, como mecanismo institucional de sua potencial consolidação. As 'soluções' relativas à atração e expansão dos investimentos privados, à elevação da produtividade e da competitividade, e à agregação de valor, de um lado; ao aperfeiçoamento e ampliação da captura de parcela da renda extrativa, com efeitos acerca do fortalecimento organizacional do Estado, de outro; assim como relacionadas às dimensões ambiental e social envolvidas na regulação da indústria extrativa mineral no novo marco, se subordinam a uma pretensão expansiva da economia nacional *ad infinitum* e se encontram, de fato, sob o paradigma neoextrativista. Finalmente, a última seção apresenta as reflexões conclusivas do trabalho, enfocando a necessidade de democratização do debate em torno do novo marco e, principalmente, da emergência do neoextrativismo.

## 2 O neoextrativismo

### 2.1 Aspectos gerais

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

A ideia de neoextrativismo corresponderia a uma reconfiguração do extrativismo, conceito cunhado para definir um conjunto de estratégias de desenvolvimento ancoradas em um grupo de setores econômicos que removem um grande volume de recursos naturais para comercialização após nenhum ou quase nenhum processamento. O conceito normalmente se refere a atividades desenvolvidas em enclaves<sup>1</sup> e voltadas à exportação. Apesar de o paradigma do extrativismo ser comumente aplicado à extração de recursos minerais e do petróleo, ele também pode ser associado a atividades agrá-

rias, florestais e de pesca (ACOSTA, 2011; GUDYNAS, 2012a; 2012b).

O conceito do neoextrativismo foi definido principalmente em referência a países da América Latina, embora possa ser também aplicado a outras regiões. Ele vem sendo utilizado tanto no contexto de países tradicionalmente extrativistas, que passam por um momento de aprofundamento do modelo, como por países que, inspirados pelas experiências regionais, buscam emular as mesmas práticas.

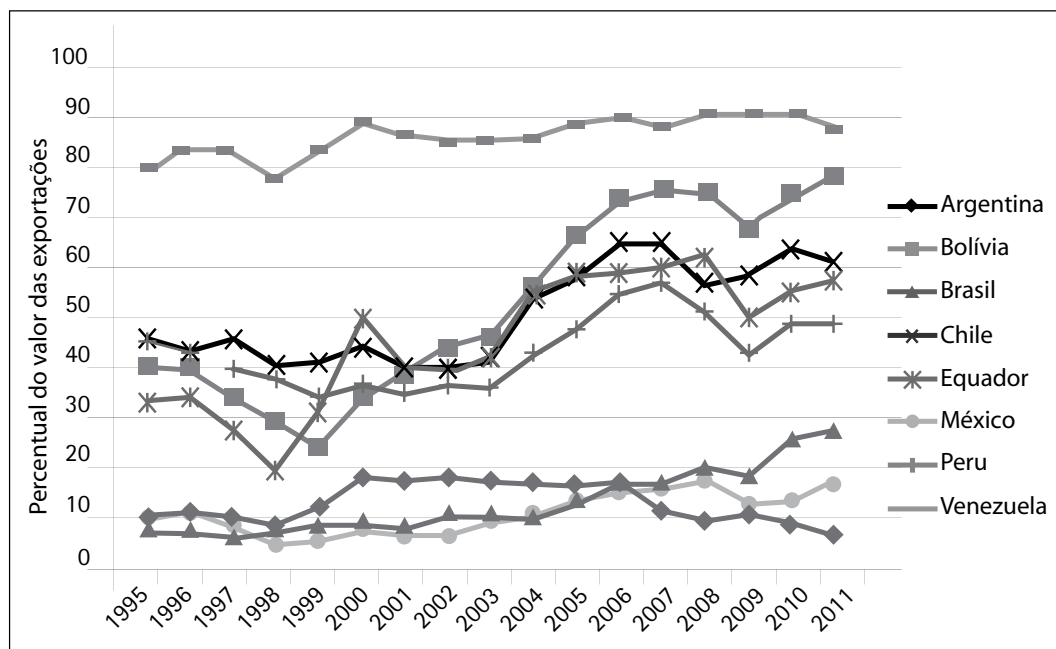
Um possível resultado das atuais políticas neoextrativistas pode ser verificado no Gráfico 1, que mostra o aumento da participação de bens tipicamente extrativos, minérios e combustíveis, na pauta de exportação de alguns países latino-americanos. Como pode ser verificado, entre 2001 e 2011 houve um crescimento significativo da importância destes produtos na região. A Venezuela chama a atenção, uma vez que a participação passa de 80% para 90%. Nos casos do Brasil e do México, devido ao maior grau de industrialização, a participação é menos relevante; ainda assim, nota-se o aumento da importância dos bens extrativos (no caso brasileiro essa participação passa de 10% para 30%). A Argentina acompanha a tendência dos demais países entre 2000 e 2006; porém, a partir de 2007 a participação desses bens se reduz consideravelmente<sup>2</sup>.

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

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

Gráfico 1:

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



Fonte: Unctad (2012)

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

O paradigma neoxtrativista tem sido caracterizado como a combinação de algumas práticas tradicionais desses países com elementos inovadores. Ao resumir suas principais características, Gudynas (2009; 2012a) acredita que o neoxtrativismo seria uma versão contemporânea do desenvolvimentismo. Este teria constituído a racionalidade predominante na América Latina no século XX, apresentando, tradicionalmente, o crescimento econômico como forma de superação da desigualdade social – e que, em sua roupagem recente, se identifica com o financiamento de programas sociais. Neste contexto, os setores extrativistas se manteriam como um pilar da “obsessão pelo crescimento” (ALTVATER, 2002). Além disso, o

Estado deixaria de ter como função apenas a manutenção de regras que garantissem o funcionamento dos processos produtivos e passaria a ter um papel protagonista nas atividades extrativas.

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

## 2.2 A construção do neoextrativismo

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

De certa forma, o neoextrativismo é produto de diferentes aspectos que caracterizam as institucionalidades constituídas na região. Para Acosta (2011), a existência da riqueza natural e as crises econômicas recorrentes na América Latina consolidaram uma mentalidade rentista, bem como práticas clientelistas e patrimonialistas. Essas particularidades teriam dado origem a instituições democráticas frágeis e facilmente corrompíveis, que voltam a se reorganizar dentro do contexto neoextrativista.

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

e da infraestrutura necessária ao surgimento das novas indústrias (SIKKINK, 1991).

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

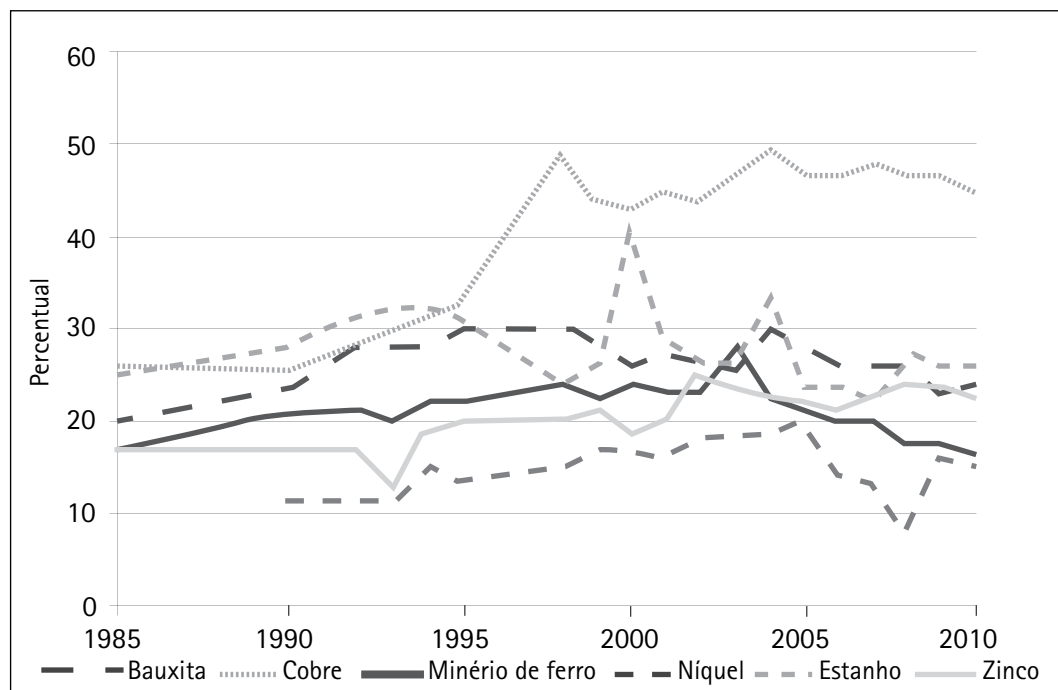
Esse processo, aliado a mudanças no cenário internacional, resultou em uma forte reação contra o modelo em vigor e induziu uma guinada neoliberal a partir dos anos 1990 (BARTON, 2006). A maioria dos países da América Latina, então, passou por um processo de rápida redução do tamanho do Estado, entrada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

Ainda nesse período, o foco no mercado interno foi reduzido e retomou-se a preocupação com o “crescimento para fora”, de tal forma que a exportação voltou a ser vista como “nova” estratégia de desenvolvimento (BARTON, 2006). Todavia, o processo de inserção internacional foi marcado pela baixa competitividade dos produtos industrializados regionais, o que levou os países a, novamente, se apoiarem na exportação de produtos intensivos em recursos naturais, onde

ainda possuíam vantagens comparativas. Com relação ao mercado mineral (cf. Gráfico 2), nesse momento ocorreu um grande aumento da participação destes países na ofer-

ta internacional. No final dos anos 1990, a região passou a responder por mais de 25% da produção mundial de bauxita, 45% de cobre e 29% de estanho.

Gráfico 2: Participação da América Latina na produção mineral mundial



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

Dessa forma, o período neoliberal levou a uma especialização da região na comercialização de produtos intensivos em recursos naturais, que permitiam a entrada de divisas necessárias à importação de bens intensivos em tecnologia (SCHAPER; VÉRÈZ, 2001). Por exemplo, Albavera (2004) identifica um aumento na exportação de minérios muito acima do aumento da participação de refinados. O autor menciona como emblemático o caso da bauxita, cuja produção em mina representava 26% do total mundial, enquanto a produção de alumínio primário ainda girava em torno de 8%. O mes-

mo comportamento foi identificado com o cobre, sendo produzido 45% do minério, e apenas 26% do metal refinado.

A partir dos anos 2000, a região passou por novas mudanças de rumo, com a chegada ao poder de governos identificados como progressistas. Assim, entre as lideranças regionais encontravam-se Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Evo Morales (Bolívia, 2005), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2005), Rafael Correa (Equador, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008). No novo contexto, ocorreram diferentes graus de ruptura das es-

estratégias adotadas anteriormente; enquanto alguns aspectos da política neoliberal foram mantidos, outros foram revistos, conformando o que viria a ser caracterizado como neoextrativismo, de modo geral (GUDYNAS, 2012a), ou como neoextrativismo progressista, mais especificamente (GUDYNAS, 2009)<sup>3</sup>.

A partir desta análise, o que se percebe é que o paradigma neoextrativista não é uma

completa inovação institucional, mas sim uma combinação de aspectos historicamente enraizados na paisagem econômica e política latino-americana. Conforme pode ser identificado no Quadro 1, apesar dos elementos novos, o modelo de desenvolvimento se constitui pela apropriação e releitura de elementos característicos de períodos passados.

Quadro 1: Aspectos gerais do neoextrativismo

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

Fonte: Os autores.

3. Apesar dos vínculos materiais e simbólicos entre políticas redistributivas (amplas, moderadas ou limitadas) que caracterizam a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, de um lado; e da difusão de estratégias de crescimento econômico ancoradas na exploração intensiva e extensiva de bens naturais (BRIDGE, 2004), a influência estrutural dos mercados de *commodities* e das formas de acumulação baseadas em recursos nos anos 2000 se exerceu de modo generalizado na política continental. Desse modo, os autores optam por definir o neoextrativismo de modo amplo, considerando-o a partir de dois eixos, a saber, a centralidade da exploração de bens naturais e a ampliação do papel do Estado – operadas inclusive por governos de direita e centro-direita, como no Chile, Peru e México – nas estratégias de desenvolvimento. Não obstante, a redistribuição assume relevância analítica como variável dependente.

Nesse sentido, os governos progressistas instalados na região pouco questionaram o papel das indústrias extrativas na busca do desenvolvimento nacional. Ao contrário, buscaram criar novos argumentos para justificar sua adoção. Em primeiro lugar, talvez o argumento mais comumente usado seja que as atividades extrativas minerais são de “interesse nacional”, ou “interesse público” (ALBAVERA, 2004), ou ainda, são “o que a maioria quer” (GUDYNAS, 2012a). Todavia, esse é um dos argumentos mais vagos e frágeis, uma vez que raramente este interesse é especificado ou explicitado. Um segundo argumento, também normalmente apresentado, e com uma visão essencialmente utilitarista da natureza, afirma que os países latino-americanos possuem enormes riquezas que “devem” ser aproveitadas e não podem ser “desperdiçadas” (GUDYNAS, 2012b).

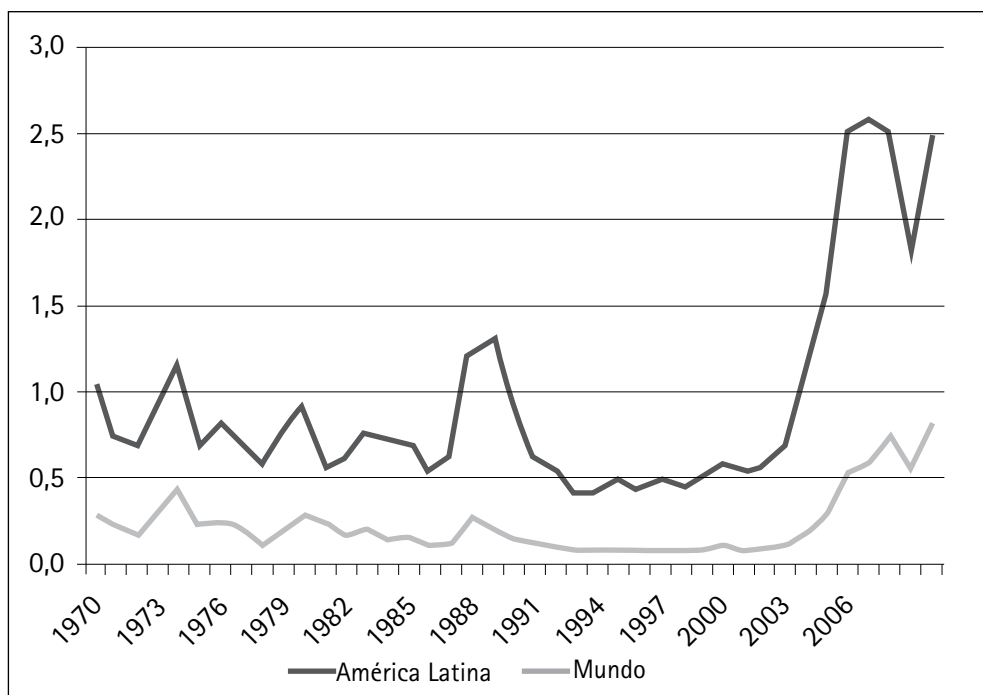
Outro grupo de justificativas utilizadas para embasar o neoextrativismo parte da defesa do crescimento econômico. Dentro dessa perspectiva, as atividades extrativas são vistas como “geradoras de riqueza”, sendo importantes elementos para o combate à pobre-

za e à desigualdade. Nesse sentido, o discurso pode apresentar as vantagens da geração de emprego, obtendo apoio de sindicatos e outros movimentos sociais, como também fonte de renda para ser distribuída para grupos específicos. Uma variação, em escala local, do discurso do crescimento econômico, diz respeito às indústrias extrativas como “vetores de desenvolvimento”. Essa argumentação é utilizada principalmente nos projetos de enclave, devido à construção de infraestrutura, bem como à possibilidade da geração de empregos formais em regiões de economias de subsistência (GUDYNAS, 2012a).

Essa preocupação com a defesa do neoextrativismo se intensifica em um momento em que as *commodities* primárias apresentam elevado preço no mercado internacional, devido à demanda dos países asiáticos, em particular da China (BEBBINGTON, 2009; CACCIAMALI; BOBIK; CELLI JR., 2012). Esse contexto internacional tem sido determinante para o significativo aumento da participação da renda extrativa no PIB dos países da América Latina<sup>4</sup>, conforme pode ser visto no Gráfico 3.

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

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



Fonte: World Bank (2011).

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

### 2.3 O papel do Estado no modelo neoextrativista

Talvez a principal ruptura do modelo neoextrativista com o período neoliberal esteja relacionada ao papel desempenhado pelo Estado. Por um lado, ele retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades propostas pelos governos progressistas. Neste novo contexto, tais governos liberalizam e protegem dinâmicas próprias do capitalismo, se abstendo de tomar decisões que possam colocar em risco processos de acumulação (GUDYNAS, 2012a). Dentre essas atribuições, podem ser listados o apoio à

internacionalização de empresas nacionais, a adaptação da legislação para estimular a extração dos recursos naturais e, principalmente, a compensação por meio de políticas de transferência de renda.

O apoio à internacionalização de algumas empresas nacionais vem se dando por dois instrumentos principais: o suporte financeiro e a construção de infraestrutura. No caso do suporte financeiro, a concessão de empréstimos já foi amplamente utilizada no passado. No caso brasileiro, esse papel vem sendo desempenhado especialmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que têm aportado grande quantidade de recursos a um seleto grupo de empresas atuantes em seto-

res intensivos em bens naturais, tais como o grupo JBS-Friboi, e diretamente extrativos, como a Vale S.A. (GUDYNAS, 2012a). De forma geral, no período entre 2002 e 2012, a participação dos setores de óleo e gás, mineração e energia saltou de 54% para 75% da carteira da BNDES Participações S.A. (BNDESPar)<sup>5</sup>; e se forem incluídos, ainda, os setores de papel e celulose e alimentos (particularmente proteína animal), a concentração sobre para 89% (TORRES; GÓES, 2013).

Ao mesmo tempo, a ideia do Estado como responsável pelo fornecimento de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades econômicas não é uma novidade na região. Em grande parte, o modelo de substituição de importações já propunha essa estratégia. Entretanto, enquanto originalmente se defendia a construção de infraestrutura que consolidasse o mercado interno, no neoeextrativismo a prioridade é dada ao escoamento da produção para o abastecimento do mercado internacional. Dessa forma, grande importância é dada à logística e muito se fala nos “gargalos da produção”, nos “índice de competitividade” dos países e, no nosso caso, no “custo Brasil”. No contexto latino-americano, tem grande importância a Iniciativa para a Integração da Infraestrut-

tura Regional Sul-Americana (IIRSA), que é definida por Bebbington (2009, p. 13) como uma rede de rodovias, hidrovias e portos capaz de “abrir” o continente; no caso específico do Brasil podem ser implicadas as obras associadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Uma segunda atribuição que vem sendo desempenhada pelos governos progressistas diz respeito à reconfiguração da regulação legal do setor extrativo. As modificações aí envolvidas representariam uma continuidade das reformas realizadas nos anos 1990, quando muitos dos países alteraram regimes regulatórios nacionais associados aos bens naturais para favorecer a implantação de grandes empresas e a institucionalização de seus direitos de propriedade (SCOTTO, 2011). Entretanto, na fase neoeextrativista, essas mudanças teriam como objetivo garantir ou ampliar a participação do Estado na apropriação da renda extrativa (cf. Quadro 2). Estratégias de tal natureza têm se mostrado eficazes, uma vez que, em todos os países da região o Estado possui o domínio absoluto dos recursos minerais e combustíveis, lhe cabendo conceder permissões para sua exploração econômica (ALBAVERA, 2004).

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

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

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

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

A avaliação dos efeitos da mudança na legislação referente à indústria extrativa mineral dos diferentes países está além do escopo deste texto, porém o tema deve ser aprofundado uma vez que governos da região possuem uma tradição patrimonialista, não sendo incomum a ingerência de empresas extrativas, inclusive por meio da escolha de representantes de tais empresas para cargos públicos (ACOSTA, 2011)<sup>6</sup>.

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

## 2.4 Tensões criadas pelo neoextrativismo

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

### 2.4.1 Tensões econômicas

Diferentes estudos têm buscado avaliar a relação entre o grau de dependência que os países têm dos recursos naturais em geral (e de produtos minerais em particular) e a sua taxa de crescimento econômico. Algumas análises de longo prazo identificaram que muitas das economias dependentes de tais produtos têm apresentado baixo crescimento, ou mesmo crescimento negativo (SACHS; WARNER, 1997; DAVIS; TILTON, 2005; PUGA, 2007). Embora a correlação encontrada não necessariamente indique causalidade (TORVIK, 2009), a existência de tal relação fortalece o argumento de que esta não seria uma estratégia capaz de garantir o crescimento econômico no longo prazo.

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

Como forma de explicar esse fenômeno, autores têm se referido à “maldição dos recursos naturais”. Esta proposta defende que a abundância de recursos naturais geraria uma série de distorções econômicas e políticas que acabariam por reduzir a contribuição das atividades extrativas para a economia (BEBBINGTON et al., 2008). A “maldição dos recursos naturais” seria associada a uma série de fenômenos específicos, entre eles a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonização econômica e a “doença holandesa”<sup>7</sup>.

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

aprendizado e ganhos de produtividade (DAVIS; TILTON, 2005).

Além da tendência de queda no longo prazo, os preços de produtos primários apresentam grande instabilidade. Esta particularidade acaba por dificultar o planejamento econômico dos países dependentes de minérios, uma vez que a receita gerada por impostos e *royalties* tende também a oscilar consideravelmente (MORGAN; SAPSFORD, 1994; SAPSFORD; BALASUBRAMANYAM, 1994; DAVIS; TILTON, 2005). Acosta (2011) argumenta que esse processo tem um impacto negativo potencializado pela dependência das economias do sistema financeiro.

Segundo o autor, não é incomum que nos momentos de preços elevados, governos nacionais de economias extrativas lastreiem, ou mesmo contraíam, grandes empréstimos para financiar investimentos na infraestrutura com vistas à ampliação da produção. Porém, ao não realizar um planejamento para os momentos de queda nos preços, em tais situações os países se veem sem recursos para saldar as dívidas contraídas, provocando dificuldades fiscais e instabilidade dos investimentos públicos.

A monotonização<sup>8</sup> econômica diz respeito, por sua vez, à concentração de atividades

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

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

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

Apesar de não necessariamente usarem o conceito de monotoniização econômica, diferentes autores têm descrito diversas formas pelas quais a intensificação de atividades extrativas pode reduzir a diversidade econômica de um país ou região. Albavera (2004) comenta que o encadeamento para frente ou para trás apresenta limitações e riscos e não pode ser tomado como consequência natural da implantação das atividades extrativas. Alvim e Fantine (2008), por sua vez, identificam sinais desse processo nos anos 1970 no Brasil. Segundo os autores, o governo e as empresas optaram, naquele momento, por direcionar parte significativa dos investimentos para a produção de *commodities* e para a respectiva infraestrutura. Como consequência, quando os preços foram reduzidos na década de 1980, a produtividade destes investimentos foi simplesmente esterilizada. Da mesma forma, Gudynas (2012b) comenta que as tentativas de diversificação da produção colocadas em prática no Chile após a ditadura militar não tiveram muito êxito.

Por fim, a doença holandesa refere-se aos efeitos da intensa entrada de capital internacional nos países e regiões especializados na exploração de recursos naturais, gerando

problemas macroeconômicos. Alguns economistas indicam que o crescimento rápido da exportação de produtos extrativos tende a gerar uma apreciação do câmbio, bem como uma elevação dos salários locais, tornando economias nacionais e regionais menos competitivas. Como impacto final, esse processo tornaria outros setores econômicos menos dinâmicos, reforçando a monotoniização econômica mencionada anteriormente (DAVIS, 1995; DAVIS; TILTON, 2005; BEBBINGTON et al., 2008).

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

#### 2.4.2 Tensões socioambientais

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

A indústria extrativa mineral é, por definição, intensiva em recursos naturais e poluição, causando impactos negativos relevantes sobre os territórios onde se locali-

za. Essas características, ao contrário de serem mitigadas, são acentuadas no contexto neoextrativista. Ademais, o fato de os governos desses países terem flexibilizado as exigências ambientais para implantação de projetos extrativistas como estratégia para estimular tais atividades apenas reforça a dimensão dos riscos ambientais envolvidos no setor (GUDYNAS, 2012a; 2012b).

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

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

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

### 3 Sinais do neoextrativismo no Brasil e a reprimarização da economia

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

“competitividade”, bem como apoiar financeiramente empresas que tivessem chance de se tornar agentes globais (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

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

Ao mesmo tempo, o contexto do atual regime de preços dos recursos minerais e da fácil renda da exportação de produtos primários pode ser bastante tentador (GUDYNAS, 2012a), levando grupos industriais a mudar o direcionamento de seus negócios e

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

Devido a esses fatores, considera-se pertinente avaliar até que ponto podem ser identificadas “tendências” neoextrativistas na economia brasileira. Estes sinais já vêm sendo discutidos por diferentes autores que estudam a reprimarização da pauta de exportação<sup>9</sup> e a inserção regressiva do Brasil no comércio internacional. Esses trabalhos buscam avaliar até que ponto a exportação de bens mais complexos e de maior valor agregado está perdendo espaço para a exportação de bens primários, agrícolas e minerais.

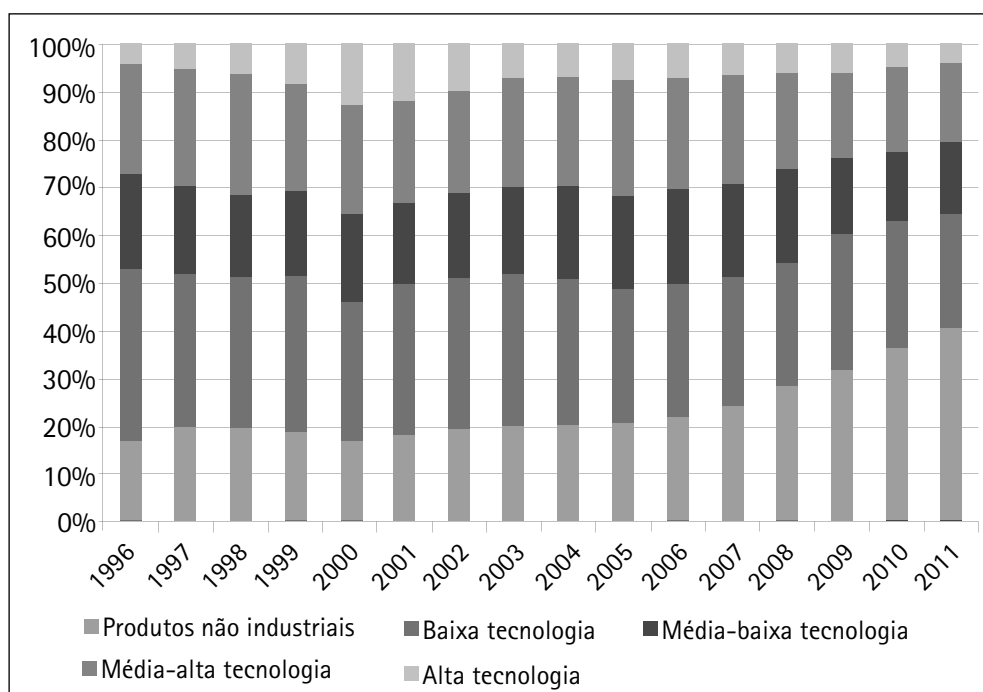
De forma geral, essa tendência já havia sido identificada no início dos anos 2000 por Gonçalves (2001, p. 1), quando o autor definiu o processo de inserção regressiva como envolvendo “tanto a significativa perda de competitividade internacional da indústria brasileira, quanto o fenômeno da reprimarização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

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

Uma análise de mesma natureza foi feita por De Negri e Alvarenga (2011), que apontaram a ampliação significativa, nos últimos anos, da participação das *commodities* primárias na pauta de exportações brasileiras, conforme apresentado no Gráfico 4. Destaca-se, assim, um movimento de insulamento de setores econômicos de alta competitividade, intensivos em recursos naturais – que tem como contraparte o ‘desaparecimento’ de outros –, o que se traduz em simplificação, tendo como eixo dinâmico os segmentos de *commodities* primárias.

Esta especialização reversa constituiria uma das expressões-chave da dependência externa da economia nacional, sendo a atividade extrativa mineral seu principal motor na atualidade. Por exemplo, em 2009, apenas a indústria extrativa mineral respondeu por cerca de 20% das exportações brasileiras e a mais de 60% do saldo da balança comercial. Dentro desse contexto, Squeff (2012, p. 45) argumenta que “os resultados da balança comercial brasileira têm se mantido positivos somente por conta dos superávits dos produtos não manufaturados”.

Gráfico 4: Evolução da exportação brasileira por intensidade tecnológica



Fonte: MDIC (2013).

No âmbito mais estrito da indústria extrativa mineral, ainda seria o segmento de bens primários a se destacar, em detrimento dos de semimanufaturados ou manufaturados. Dentre os bens primários, por sua vez, os minerais metálicos exercem ampla

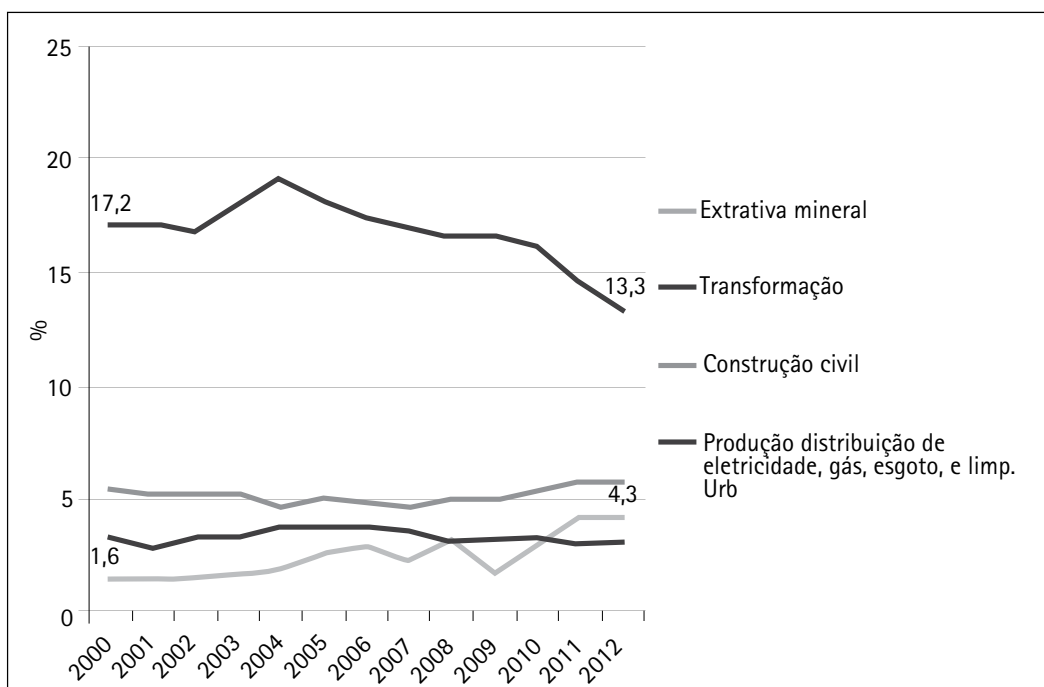
dominância, uma vez que o valor exportado deste grupo tem excedido grandemente o valor conjunto de minerais não-metálicos, minerais energéticos e gemas e diamantes (DNPM, 2010). Conforme mencionado anteriormente, o aumento da exportação dos

minérios deve-se especialmente ao “efeito China”, sendo seu crescimento econômico identificado como principal causa da elevação dos preços das *commodities*, em particular metálicas e industriais (PRATES, 2007). O impacto deste crescimento na pauta de exportação do Brasil foi verificado por Bastos e Gomes (2011), que estimaram que o efeito estrutura combinada<sup>10</sup> da exportação do minério de ferro do Brasil para a China variou 1.491% entre 1997/1999 e 2007/2009.

A principal crítica à validade da tese da reprimarização da economia nacional diz respeito ao fato de que, embora efetivo, este processo estaria ocorrendo apenas no nível da pauta exportadora. Entretanto, um olhar mais detido revela que, em realidade, o re-

ferido processo, apesar de recente, se relaciona diretamente à composição do setor secundário, assim como à qualidade de sua participação no PIB. Como pode ser verificado no Gráfico 5, enquanto as atividades da construção civil e da produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana mantiveram sua participação constante entre 2000 e 2012 (de 5,5% para 5,8% e de 3,4% para 3,1%, respectivamente), observou-se uma ascensão importante da indústria extrativa mineral, que ampliou sua participação no produto nacional de 1,6% para 4,3%. Não coincidentemente, a indústria da transformação decresceu em termos relativos de 17,2% para 13,3%.

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



Fonte: IBGE (2012).

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

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

#### **4 A proposta do novo marco legal da mineração e o risco da consolidação dos princípios neoextrativistas**

Nesta seção propõe-se avaliar até que ponto princípios associados à racionalidade neoextrativista podem ser identificados na proposta do novo marco legal da mineração<sup>11</sup>. Quando da elaboração deste artigo, o governo ainda não havia disponibilizado a íntegra da nova legislação e, por esse motivo, a análise apresentada é baseada nos documentos públicos disponibilizados pelo MME na divulgação do novo marco regulatório<sup>12</sup>.

11. A noção de novo marco legal da mineração se refere à mudança prevista nas relações entre Estado, empresa e sociedade no que concerne à legislação básica e à estrutura político-institucional que regulam a indústria extrativa mineral. Os três principais elementos da referida modificação dizem respeito aos aspectos procedimentais de licenciamento da exploração mineral (lavra), à dimensão institucional da regulação pública e à regulamentação tributária setorial. A discussão sobre o novo marco legal, elaborado pelo Poder Executivo em substituição ao Decreto-lei nº 227/1967, foi iniciada em 2009 pelo Ministério de Minas e Energia (GOY, 2013).

12. As subseções foram organizadas de acordo com os objetivos do novo marco regulatório explicitamente divulgados pelo MME (2009).

#### **4.1 Atrair investimento para o setor mineral, estimular a maximização do aproveitamento das jazidas, promover a mineração formal e contribuir para a elevação da competitividade das empresas de mineração**

A preocupação do Governo Federal com relação à produção mineral é muito calcada no conceito do “determinismo mineral” e no pressuposto de que todo o minério disponível deve ser minerado. Dessa forma, uma das principais motivações subjacentes à proposta do novo marco legal é a criação de instrumentos que aumentem a quantidade de jazidas exploradas no país. Nesse sentido, o Código Mineral de 1967 é criticado por permitir que pessoas ou empresas detenham títulos de outorga e não desenvolvam nenhuma atividade de extração de recursos minerais, como argumentado pelo Ministro de Minas e Energia:

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

Nesse sentido, as principais mudanças dizem respeito à criação de garantias da realização de atividades mineradoras, ou penalidades à retenção de direitos de lavra. Dessa forma, propõe-se que as licenças de pesquisa tenham uma duração máxima de cinco anos, prorrogável apenas por mais três, e que as licenças de lavra tenham prazo máximo de 35 anos, renováveis quando as empresas cumprirem uma série de condições contratuais. Da mesma forma, são propostos procedimentos de fiscalização mais rigorosos, de modo a garantir que as empresas cumpram as atividades previstas em contrato, bem como critérios para devolução das áreas (MME, 2009; 2010c; VALOR ECONÔMICO, 2010).

Uma novidade com relação à concessão do direito de lavra é a redefinição das chamadas Áreas de Relevante Interesse Mineral (ARIM). Estas áreas são definidas como regiões de interesse estratégico, pelos tipos e características dos minérios encontrados, cuja mineração é feita a partir de procedimentos especiais. Em linhas gerais, essas áreas são determinadas pelo Conselho Nacional de Política Mineral (discutido na próxima seção) e os direitos para minerar estas regiões definidos por licitação (MME, 2010c).

A preocupação com a formalização da produção mineral é listada entre os objetivos da proposta de marco legal, porém sem nenhuma ação concreta vinculada. De qualquer forma, tal objetivo também se alinha com a preocupação de maximização da extração, uma vez que mineradoras formais e mais profissionais tendem a ser mais eficientes em suas atividades extrativas. Além disso, também se aproxima do objetivo de ampliação da captura de parcela da renda extrativa, uma vez que mineradoras formalizadas pagam impostos e *royalties*, aumentando a arrecadação tributária.

Este objetivo se alinha, portanto, ao pressuposto do crescimento econômico baseado

na apropriação da natureza. Além disso, a preocupação com a elevação da competitividade na indústria extrativa mineral sugere, também, o ‘ajuste do foco’ na exportação dos recursos e bens de base mineral, reconfigurando a inserção brasileira na divisão internacional do trabalho, baseada em vantagens comparativas, e sob formas concorrenciais dinâmicas.

#### 4.2 Fortalecer a ação do Estado no processo regulatório

Do ponto de vista institucional, há duas mudanças no marco legal da mineração buscando fortalecer o controle estatal dos recursos minerais: a transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em uma agência reguladora, a Agência Nacional de Mineração (ANM); e a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM). De acordo com o Código Mineral de 1967, o principal agente público envolvido no processo de licenciamento mineral é o DNPM, uma autarquia vinculada ao MME cujas superintendências regionais são responsáveis por receber os requerimentos de pesquisa e de lavra e avaliá-los.

A proposta da ANM segue o modelo das agências reguladoras existentes, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Esta nova agência tem como principais atribuições promover a regulação e a fiscalização da atividade de mineração, arrecadar os *royalties* associados à atividade minerária e exercer a mediação em conflitos de interesse. Sua direção é feita por um colegiado nomeado pela Presidência da República e submetido à aprovação do Senado Federal (MME, 2009). As principais mudanças institucionais propostas pelo novo marco regulatório são resumidas na Quadro 3.

Quadro 3: Mudanças institucionais propostas

Competência	Órgãos responsáveis	
	Código Mineral de 1967	Modelo proposto
Política setorial	MME	CNPM
Poder concedente	MME	MME
Regulação e fiscalização	DNPM	ANM
Arrecadação royalties	DNPM	ANM

Fonte: adaptado de MME (2010c).

O CNPM, por sua vez, foi inspirado no exemplo do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e tem sua composição definida por decreto do Poder Executivo<sup>13</sup>. Possui caráter consultivo, assessorando a Presidência da República, mas também deliberativo, com o poder de emitir resoluções (referendadas posteriormente pela Presidência). O CNPM tem como principais funções: estabelecer diretrizes para o planejamento do setor e para a promoção da agregação de valor, criar áreas especiais de mineração e definir procedimentos licitatórios das ARI-Ms, e ainda, manifestar-se sobre a criação ou a alteração de áreas que “importem restrição ou impedimento às atividades de mineração” como, por exemplo, Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) (MME, 2009; 2010b; VALOR ECONÔMICO, 2010).

Sendo assim, a mudança no marco regulatório tende a aumentar o poder discricionário do Governo Federal sobre os recursos minerais. Mais do que isso, suas propostas possuem um caráter centralizador, uma vez que concedem novos poderes ao Poder Executivo Federal. Segundo o marco proposto, a Presidência assume a responsabilidade tanto pela nomeação

dos diretores da ANM, quanto pela definição da composição do CNPM. Nesse sentido, pode ser identificada uma maior preocupação com o controle do uso dos recursos minerais, o que vai ao encontro do paradigma neoextrativista. Por outro lado, a proposta parece ir ainda além e, ao invés de garantir o controle do Estado, transfere esse poder para o Chefe do Poder Executivo. Esse viés centralizador não apenas diminui a participação democrática nas decisões, mas ainda permite ações autoritárias por parte do Governo Federal.

#### 4.3 Aprimorar e dar mais transparência à forma de recolhimento, controle e fiscalização

Apesar de o objetivo explícito ser “aprimorar o recolhimento”, o que está implícito nas ações é o aumento da arrecadação por meio da mudança na cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). No Brasil, os *royalties* da mineração são pagos através da CFEM, instituída pelas leis 7.990/1989 e 8.001/1990, e correspondem ao pagamento pelo direito de uso de recursos pertencentes à União.

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

A arrecadação da CFEM é calculada como um percentual do faturamento líquido da empresa mineradora, que varia de acordo com o mineral. O tributo é, então, distribuído entre o município (65%) e o estado (23%) onde se dão a lavra, o DNPM (10%) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2%) (BRASIL, 1990). Tanto o MME quando as empresas mineradoras possuem diferentes propostas para mudança da CFEM. De forma geral, as alternativas dizem respeito ao cálculo da contribuição e à sua aplicação.

Com relação ao cálculo, existe o desejo por parte do Governo Federal e dos municípios mineradores de aumentar a alíquota cobrada das empresas, passando o percentual médio de 2% para 4% (WARTH, 2013). Uma segunda mudança diz respeito à base de cálculo da CFEM. Na nova proposta do MME, emprega-se a receita líquida, e não mais o faturamento líquido. Assim, há menor dedução antes do cálculo da contribuição<sup>14</sup>, o que aumenta o valor arrecadado (MME, 2010a).

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

Entretanto, tais afirmativas precisam ser avaliadas cuidadosamente, pois tal conclusão está longe de ser consensual. Outra pesquisa com base em 30 jurisdições (países, estados ou províncias) apresenta uma conclusão bastante diferente, indicando que a tributação no Brasil seria somente superior a da China, Cazaquistão, Suécia e Chile. Segundo este estudo, a tributação mineral no Brasil (35%)<sup>15</sup> é muito inferior aos 63,8% aplicado pela província de Ontário, no Canadá, ou 49,9% do estado do Arizona, nos EUA. Sendo assim, o estudo conclui que “as companhias mineradoras têm pouco do que se queixar e, fundamentalmente, uma revisão em sentido ascendente das alíquotas minerais [...] têm pouca possibilidade de afetar negativamente o nível de investimento no setor” (SANTOS, 2012, p. 12). Indo ao encontro de tais afirmativas, uma pesquisa realizada pelo Fraser Institute com representantes de mais de 800 empresas mineradoras em todo o mundo indica que apenas 1% dos entrevistados não investiria no Brasil por causa dos impostos (MCMAHON; CERVANTES, 2012).

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

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

15. Representantes públicos defendem que a discussão sobre os *royalties* não ocorra de forma isolada, mas sim a partir de um debate mais amplo a respeito dos impostos sobre a mineração (MME, 2009).

#### 4.4 Melhorar a distribuição da riqueza gerada pela mineração e estimular o desenvolvimento de regiões produtoras

Outro debate colocado pela proposta de novo marco legal diz respeito ao destino dos recursos da CFEM. Uma primeira mudança refere-se ao uso que os municípios devem dar à receita obtida. Segundo as leis de 1989 e 1990, somente há a proibição de que esses recursos sejam utilizados em pagamento de pessoal ou de dívidas. Na grande maioria dos municípios mineradores estudados por Enriquez (2007), a CFEM era enviada para um ‘caixa único’ municipal<sup>16</sup>, ou não tinha destino específico.

Documentos referentes ao novo marco regulatório mencionam um possível “Fundo Especial da Mineração”, gerido por um Conselho Deliberativo com participação de Governo Federal e da sociedade, e utilizado para contemplar municípios adjacentes impactados pela mineração (ENRIQUEZ, 2010; MME, 2010a). Por meio desse fundo, o MME amplia o número de municípios beneficiados pela CFEM, seguindo diretrizes semelhantes àquelas adotadas na distribuição dos *royalties* do petróleo. Outra mudança se relaciona à pretensão de restrição da aplicação dos recursos a alguns fins específicos, como a diversificação econômica e o desenvolvimento de “capital humano”.

Desse modo, os fundos especiais aparecem como estratégia de legitimação da atividade mineral. Assim como o Bono Juancito Pinto depende da extração de hidrocarbonetos para a sua manutenção, os fundos especiais são vinculados à continuidade ou expansão da mineração. Mais do que isso, a transferên-

cia dos fundos para os municípios estimula os governos locais a criarem políticas que intensifiquem a mineração em seus territórios.

#### 4.5 Fomentar a agregação de valor na cadeia produtiva mineral

Os documentos disponibilizados pelo MME (2010b) sobre o novo marco legal não qualificam conceitos como “capital humano” ou “diversificação da economia”, mencionados na seção anterior. No primeiro caso, se mantida a visão setorial, existe a possibilidade de que tais recursos sejam concentrados no treinamento de trabalhadores para atuar na cadeia mineral, aprofundando a dependência extrativa. No Plano Nacional de Mineração 2030, no entanto, o MME (2011, p. 75) relaciona a diversificação à “agregação de valor” via beneficiamento mineral no país. Esta estratégia sugere confusão entre diversificação e verticalização da cadeia, assim como ausência de intenção explícita de reduzir a dependência das localidades da extração mineral.

Dentre os objetivos propostos pelo novo marco regulatório este é o único com ligação menos direta com o neoextrativismo; estando mais relacionado a uma perspectiva neodesenvolvimentista. Seguindo essa linha de raciocínio, o Governo Federal busca estimular a industrialização, baseando-se no argumento de que ela aumentaria o valor agregado dos produtos, elevaria a receita das exportações, geraria mais empregos e permitiria a arrecadação de mais impostos, como defendido pelo, então, Diretor do DNPM:

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

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

Apesar da tentativa de romper com o paradigma neoextrativista, arrisca-se aprofundar o modelo, ignorando dinâmicas estruturais próprias dos mercados globais de minérios e bens minerais beneficiados. Conforme debatido na seção 3, durante o período desenvolvimentista, houve uma série de iniciativas de desenvolvimento da indústria de base centradas em diferentes redes de extração mineral, que acabaram apenas por gerar enclaves extrativos. Assim, conforme já diagnosticado por Bebbington (2009), o Governo Federal apresenta uma perspectiva mais otimista do que realista ao apostar na repetição de tais políticas.

#### **4.6 Estimular a prevenção da saúde, a segurança das minas e o controle ambiental, e contribuir para o desenvolvimento sustentável**

Além dos cinco objetivos debatidos acima, documentos governamentais afirmam que o novo código mineral visa, ainda, “contribuir para o desenvolvimento sustentável”, sem, entretanto, qualificar este conceito ou

definir ações concretas implicadas (MME, 2010b). Apesar da falta de detalhamento lançar dúvidas sobre o grau de prioridade dado ao tema, a forma como ele é descrito no Plano Nacional de Mineração 2030 sugere como a questão deverá ser tratada.

De forma geral, as principais ações propostas para promover uma “produção sustentável” podem ser organizadas em dois grandes grupos. Por um lado, há as ações de melhoria de desempenho operacional, que incluem utilização mais eficiente de energia e de recursos hídricos, bem como reaproveitamento de resíduos. De outro lado, existem as medidas relacionadas ao cumprimento de requerimentos legais, como a realização de um inventário de minas abandonadas e a fiscalização de barragens (MME, 2011, p. 129).

Pode-se afirmar, então, que o Governo Federal possui uma visão restrita dos impactos ambientais gerados pela indústria extrativa mineral. Ele adota como pressuposto que os impactos socioambientais da mineração somente ocorrem por má gestão, de modo que uma mineração “sustentável” é possível desde que suas atividades sejam realizadas de forma “adequada”. Esta ideia se baseia na crença de que não é necessário criar limites para a atividade mineral; apenas é preciso guiá-la na direção correta. Essa leitura sugere que o Plano Nacional de Mineração 2030, que orientou a formulação da proposta de novo marco legal, apresenta uma visão utilitarista da natureza, entendida apenas como um recurso a ser explorado pela sociedade. Dessa forma, nesse quesito também parece haver alinhamento ideológico de apropriação da natureza entre o marco proposto e as ideias neoextrativistas.

O Quadro 4 tenta resumir as principais questões apontadas nesta análise. De forma geral, o que se pode perceber é uma forte associação da proposta de novo marco legal da mi-

neração com os princípios neoextrativistas. A implementação dessa proposta cria o risco da intensificação do modelo neoextrativista no

país, aprofundando as tensões econômicas e socioambientais mencionadas anteriormente.

**Quadro 4: Avaliação do novo marco legal a partir do paradigma do neoextrativismo**

Objetivos do novo marco legal Atrair investimento para o setor mineral, contribuir para a elevação da competitividade das empresas de mineração, estimular a maximização do aproveitamento das jazidas e promover a mineração formal	Estratégia Mudança no processo de concessão de direito de lavra para reduzir especulação com títulos  Criação das ARIM	Relação com neoextrativismo Geração de riqueza pela extração das riquezas nacionais e pelo aumento da participação no mercado internacional.
Fortalecer a ação do Estado no processo regulatório	Transformação do DNPM em agência (ANM) Criação do CNPM	Estado como protagonista das atividades extrativas
Aprimorar e dar mais transparência à forma de recolhimento, controle e fiscalização	Mudança no sistema de cobrança dos royalties	Aumentar participação do Estado nos resultados econômicos
Melhorar a distribuição da riqueza gerada pela mineração e estimular o desenvolvimento de regiões produtoras	Criação do “Fundo Especial da Mineração”	Uso de parte dos recursos gerados pela extração em políticas sociais
Fomentar a agregação de valor na cadeia produtiva mineral	Cobrança de royalties progressivos	Vínculo ao pensamento neodesenvolvimentista
Estimular a prevenção da saúde, a segurança das minas e o controle ambiental, e contribuir para o desenvolvimento sustentável	Nenhuma estratégia concreta	Visão utilitarista da natureza, entendida apenas como recurso natural a ser explorado

Fonte: Os autores a partir de MME (2010b; 2010a).

Entretanto, essa não seria a única estratégia possível. Existem diferentes pressupostos que poderiam ser incorporados ao novo marco legal da mineração, que construíssem outra relação dessa atividade com a sociedade e o meio ambiente. Alguns desses pontos são discutidos na próxima seção.

## 5 Considerações finais

Ao longo desse texto procurou-se avaliar em que medida o neoextrativismo pode ser percebido no Brasil, tendo permitido identificar elementos desse paradigma em duas dimensões, sendo uma econômica, e outra

política. Na dimensão econômica, o neoextrativismo foi associado à reprimarização da pauta de exportação brasileira e do PIB, definida como o aumento da importância relativa das atividades de extração mineral *vis-à-vis* os demais setores econômicos. Na dimensão política, características específicas do paradigma neoextrativista puderam ser associadas aos principais objetivos da proposta de novo marco legal mineral.

De forma geral, a proposta de novo marco legal apresenta como principal característica – além de uma intenção elementar de expansão da produção mineral – um forte componente centralizador. O reforço do poder discricionário do Governo Federal sobre a indústria extrativa mineral expressa, assim, dois elementos chave. O primeiro diz respeito à centralidade dos resultados econômicos do setor – quanto à adição de valor e ao comércio exterior – para a contabilidade nacional. O segundo se relaciona à necessidade de expansão da captura de parcela da renda extrativa, no contexto da fragilidade do equilíbrio das contas públicas, como eixo de uma estratégia redistributiva restrita (via políticas sociais) e, mais importante, para a manutenção de sua legitimidade política.

A avaliação do paradigma neoextrativista aqui apresentada sugere que o aprofundamento desse modelo pode gerar uma série de tensões, tanto econômicas quanto socioambientais. Entre as tensões econômicas, podem ser listadas a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonicidade econômica e a “doença holandesa”, todas elas com fortes impactos sobre o desenvolvimento econômico de longo prazo. Por outro lado, entre as tensões socioambientais estão degradação da paisagem, poluição atmosférica, contaminação hídrica, inchaço urbano, favelização e comprometimento da

qualidade dos serviços públicos nas cidades.

Todavia, argumentamos que essa não é a única alternativa possível e que outros paradigmas poderiam ser adotados para evitar a concretização dos cenários aqui descritos. Como ponto de partida, deveria ser abandonada a perspectiva tecnocrática setorial adotada na formulação do marco legal, e substituída por estratégias democráticas e participativas. Nesse sentido, é importante mencionar que a população vive sobre o solo e, portanto, é o uso do solo que deve definir a exploração do subsolo e não o contrário. Sendo assim, as comunidades que vivem nas áreas de mineração deveriam ser as primeiras a serem ouvidas e a elas deveria ser garantido o direito de participar ativamente desse debate.

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

Complementando essas questões, também parece ser fundamental debater aspectos associados às tensões econômicas geradas pela mineração. Embora, devido à estrutura econômica do país, seja pouco provável que os impactos mencionados acima sejam

sentidos nacionalmente, há indícios de que algumas regiões mineradoras tradicionais podem vir a passar por depressão econômica devido ao esgotamento dos minérios explorados. Para evitar esse tipo de armadilha, faz-se necessária a discussão sobre a transição do modelo atual para uma possível economia “pós-extrativa”.

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

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In: GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO. In: *Más alla del desarrollo*. Quito: AbyaYala, Fundación Rosa Luxemburg, 2011.
- ALBAVERA, F. S. *El desarrollo productivo basado em la explotación de los recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004
- ALTVATER, E. The growth obsession. In: PANTICH, L.; LEYS, C. In: *Socialist register: a world of contradictions*. London: Merlin Press, 2002. p.73-92.
- ALVIM, C. F.; FANTINE, J. “Commodismo”, pré-sal e desenvolvimento. In: *Economia & Energia*, v.XII, n.67, 2008.
- BARROCAL, A. Minério por escolas. *Carta Capital*, p. 22-26. 20 fev., 2013.
- BARTON, J. R. Eco-dependency in Latin America. In: *Singapore Journal of Tropical Geography*, v.27, n.2, p.134-149, 2006.
- BASTOS, S. Q. A.; GOMES, J. E. Modificações na estrutura das exportações brasileiras: análise diferencial-estrutural para o período de 1997 a 2009. In: *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, v.6, n.11, p.111-132, 2011.
- BEBBINGTON, A. The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? In: *NACLA Report on the Americas*, v.42, n.5, p.12-20, 2009.
- BEBBINGTON, A.; HINOJOSA, L.; BEBBINGTON, D. H., et al. Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. In: *Development and Change*, v.39, n.6, p.887-914, 2008.
- BRASIL. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 1990
- BRIDGE, G. Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. In: *The Professional Geographer*, v.56, n.3, p.406-421, 2004.
- CACCIAMALI, M. C.; BOBIK, M.; CELLI JR., U. Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. In: *Estudos Avançados*, v.26, n.75, 2012. p.91-110. 2012.
- CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC. 1970
- CARVALHO, G. O. Metallurgical development in the Carajás area: a case study of the evolution of environmental policy formation in Brazil. *Society & Natural Resources*, v.14, n.2, p.127-143. 2001.

- CHAPARRO, E. *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002
- DAVIS, G. A. Learning to love the Dutch disease: evidence from the mineral economies. In: *World Development*, v.23, n.10, p.1765-1779, 1995.
- DAVIS, G. A.; TILTON, J. E. The resource curse. In: *Natural Resources Forum*, v.29, n.3, p.233-242, 2005.
- DE NEGRI, F.; ALVARENGA, G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. In: *Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, n.13, p.7-14, 2011.
- DNPM. *Anuário Mineral Brasileiro 2010*. Brasília: Departamento Nacional de Produção Mineral, 2010
- ENRIQUEZ, M. A. R. S. *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. Serviço Geológico do Paraná, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Economista analisa Marco Regulatório e aumento da CFEM*. 2010. Disponível em: < <http://www.minerpar.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=865> >. Acesso em: 11 abr. 2012.
- ERNST&YOUNG. *Práticas tributárias internacionais: indústria de mineração*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Mineração; Ernst&Young, 2008
- FOLHA ONLINE. *Governo vai destinar 100% de verba dos royalties de novos campos para educação*. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1194133-governo-vai-destinar-100-de-verba-dos-royalties-de-novos-campos-para-educacao.shtml> >. Acesso em: 10 mar. 2013.
- GONÇALVES, R. Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva. In: *Revista de Economia Contemporânea*, v.5, n.Especial, 2001.
- GOY, L. *Dilma anuncia novo marco da mineração no dia 18*. 2013. Disponível em: < <http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE95C07Z20130613> >. Acesso em: 13 jun. 2013.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p.187-225.
- \_\_\_\_\_. Estado compensador y nuevos extractivismos. In: *Nueva Sociedad*, v.237, p.128-146. 2012a.
- \_\_\_\_\_. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; PINHEIRO DO NASCIMENTO, E. In: *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, 2012b. p.303-318.
- IBGE. *Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012
- ICMM. *Trends in the mining and metals industry*. London: International Council on Mining and Metals, 2012
- ISHAM, J.; WOOLCOCK, M.; PRITCHETT, L., et al. The varieties of rentier experience: How natural resource export structures affect the political economy of economic growth. In: *The World Bank Economic Review*, v.19, n.2, p.141-174, 2005.
- LIMA, P. C. R.; QUEIROZ FILHO, A. P.; SCHÜLER, L. C., et al. *Setor mineral: rumo a um novo marco legal - Cadernos de Altos Estudos*, no. 8. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011
- LOBÃO, E. *10ª Reunião extraordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2010
- MATTEI, L.; SANTOS JÚNIOR, J. A. *Industrialização e substituição de importações no Brasil e na*

- Argentina: uma análise histórica comparada. In: *Revista de Economia*, v.35, n.1, p.93-115, 2009.
- MCMAHON, F.; CERVANTES, M. *Fraser Institute annual survey of mining companies 2011/2012*. Vancouver: Fraser Institute, 2012
- MDIC. *Exportação/importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica*. 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>>. Acesso em: 14 mar. 2013.
- MIKESSELL, R. F. Explaining the resource curse, with special reference to mineral-exporting countries. *Resources Policy*, v.23, n.4, p.191-197, 1997.
- MME. *Apresentação do novo marco regulatório da mineração*. 2009. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM\\_Apres\\_Novo\\_Marco\\_Regulatorio\\_da\\_Mineracao.pdf](http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marco_Regulatorio_da_Mineracao.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Proposta de anteprojeto de lei para compensação financeira sobre exploração mineral (CFEM)*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010<sup>a</sup>.
- \_\_\_\_\_. *Proposta de novo marco regulatório da mineração*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010b.
- \_\_\_\_\_. *Resumo do marco regulatório da mineração*. 2010c. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/resumo\\_marco\\_regulatorio\\_da\\_mineracao.pdf](http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/resumo_marco_regulatorio_da_mineracao.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Mineração 2030*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, 2011
- MORGAN, W.; SAPSFORD, D. Commodities and development: some issues. *World Development*, v.22, n.11, p.1681-1684, 1994.
- NERY, M. A. C. 10<sup>a</sup> Reunião extraordinária da 4<sup>a</sup> sessão legislativa ordinária da 53<sup>a</sup> legislatura da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2010
- NEUMAYER, E. Does the “Resource Curse” hold for growth in genuine income as well? In: *World Development*, v.32, n.10, p.1627-1640, 2004.
- PORTO, M. F.; MILANEZ, B. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, v.14, n.6, p.1983-1994. 2009.
- PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities. In: *Revista de Economia Política*, v.27, n.3, p.323-344, 2007.
- PUGA, F. *A especialização do Brasil no mapa das exportações mundiais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, 2007.
- REUTERS. *Argentina busca más inversión petrolera con nuevo esquema de impuestos a exportación*. 2013. Disponível em: <<http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1E-9C725Z20130107>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- RIBEIRO, I. *Mineração de ferro garante lucro da CSN em 2011*. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2588888/mineracao-de-ferro-garante-lucro-da-csn-em-2011>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1997.
- SANTOS, R. S. P. *Tributação & fundos sociais minerais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Justiça nos Trilhos, 2012
- SAPSFORD, D.; BALASUBRAMANYAM, V. N. The long-run behavior of the relative price of primary commodities: statistical evidence and

policy implications. *World Development*, v.22, n.11, p.1737-1745. 1994.

SCHAPER, M.; VÉRÈZ, V. O. *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*. Santiago de Chile. 2001.

SCOTTO, G. *Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina*. 4o. Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. Campos dos Goytacazes: Universidade Federal Fluminense, 2011.

SICSU, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Por que novo-desenvolvimentismo?* *Revista de Economia Política*, v.27, n.4, p.505-524. 2007.

SIKKINK, K. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

TORRES, F.; GÓES, F. *BNDSPar concentra 89% dos investimentos em apenas 5 setores*. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3044628/bndespar-concentra-ainda-mais-seus-investimentos>>. Acesso: em 14 mar. 2013.

TORVIK, R. *Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?* In: *Oxford Review of Economic Policy*, v.25, n.2, p.241-256. 2009.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY. *Latin America and Canada Summary*. 2012. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/sa.html>>. Acesso em: 28 Dez. 2012.

UNCTAD. *Unctadstat*. 2012. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 28 Dez. 2012.

VALOR ECONÔMICO. *Novo código de mineração incentivar o conteúdo local*. In: *Valor Econômico*, São Paulo, 18/Mar/2010.

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

WARTH, A. *Marco da mineração prevê que royalty suba de 2% para 4%*. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/marco-da-mineracao-preve-que-royalty-suba-de-2-para-4>>. Acesso em: 16 Jun. 2013.

WORLD BANK. *Data*. 2011. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 28 Dec. 2012.

## NOTAS SOBRE OS AUTORES

Bruno Milanez é professor adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e faz parte do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/UFJF). Possui doutorado em Política Ambiental pela Lincoln University, na Nova Zelândia.

Rodrigo Salles Pereira dos Santos é professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFJF). É Doutor em Ciências Humanas (Sociologia) pela UFRJ e atua nas áreas de Sociologia Econômica e do Desenvolvimento, com redes globais de produção, mineração e siderurgia.

**Recebido em: 13/13/13**

**Aprovado em: 24/05/13**