

## **Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina**

## **Estados Nacionales, Conflictos Ambientales y Minería en América Latina**

## **National States, Environmental Conflicts and Mining in Latin America**

Gabriela Scotto

---

Gabriela Scotto es Doctora en Antropología Social de la Universidade do Rio de Janeiro. Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales del Instituto de Ciencias de la Sociedad y Desarrollo Regional, UFF-Brasil. [mgsotto@id.uff.br](mailto:mgsotto@id.uff.br)

---

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2013  
Fecha de aceptación: 23 de septiembre de 2013

### **Resumen**

O trabalho se pergunta por possíveis fatores que permitam explicar o vertiginoso aumento, na última década, de conflitos sociais em torno da mineração em todos os países de América Latina onde há atividades de mineração. É possível falar em "tendências regionais" na gestação e desenvolvimento dos conflitos ao longo do continente? Nesse caso, quais são? Pretendo demonstrar que, além das consequências do forte aumento dos investimentos externos no setor de mineração, é fundamental olharmos para o papel dos Estados Nacionais e analisar algumas das principais mudanças ocorridas nas legislações nacionais dedicadas a "regular" a propriedade, o acesso e a exploração dos recursos minerais.

**Palavras chave:** códigos de mineração; regulação estatal; conflitos sociais; neoextrativismo.

## Resumen

El trabajo se interroga sobre los posibles factores que puedan explicar el considerable aumento de los conflictos sociales en torno a la minería, presentes a lo largo de la última década en todos los países de América Latina donde hay actividad minera. ¿Se puede pensar en "tendencias regionales" al analizar la emergencia y desarrollo de estos conflictos en todo el continente? Si es así, ¿cuáles son? Pretendo demostrar que, más allá de las consecuencias del expresivo aumento de la inversión extranjera en el sector minero, es fundamental examinar el papel de los estados nacionales en estos procesos y analizar algunos de los cambios importantes en la legislación nacional dedicada a "regular" la propiedad, el acceso y la explotación de recursos minerales.

**Palabras clave:** códigos de minería, regulación estatal, conflictos sociales, nuevo extractivismo.

## Abstract

The work asks about possible factors that may explain the vertiginous increase, in the last decade, of social conflicts around mining in all Latin American countries that have mining activities. Is it possible to talk about "regional trends" in terms of blooming and development of these conflicts along the continent? If this is the case, which would be the trends? I aim to show that, beyond the consequences of great increase of external investments in mining sector, it is fundamental to look at the role of national states and analyze some of the main changes which occurred in national legislation dedicated to "rule" the property, access and exploitation of mineral resources.

**Key words:** mining code; ruling landmarks; social conflicts; new extractivism.

## Introdução

Ao longo dos últimos anos assistimos ao surgimento de um número crescente de conflitos sociais em torno da mineração, em particular da chamada "megamineração a céu aberto" [1]. Diversos países da América Latina são cenários do aparecimento de atores coletivos, organizados local, regional, nacional e até internacionalmente, que se manifestam publicamente contra as atividades de empresas mineradoras: comunidades indígenas, organizações camponesas, ambientalistas, vizinhos, grupos locais, regionais e internacionais, mulheres, universidades, etc. se mobilizam e articulam sob a identidade de "atingidos" pelas atividades mineradoras [2]. Os numerosos exemplos de atores coletivos organizados nacionalmente em torno da categoria "atingidos", criados ao longo dos últimos anos, ilustram a riqueza dos processos em curso: Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería del Perú, CONACAMI (Peru, 1999); Red de Comunidades Afectadas por la Minería, CAMA (2004) (posteriormente integrada na Unión de Asambleas Ciudadanas, UAC), (Argentina); Mesa Nacional contra la Minería Metálica (El Salvador, 2005); Frente Nacional contra la Minería Química de Metales (Guatemala, 2007); Red Mexicana de Afectadas y Afectados por la Minería, Red Mexicana Antiminera (México, 2008); Movimento de Atingidos pela Vale (Brasil, 2010); Coordinadora Nacional de Comunidades y Organizaciones Afectadas por Contaminación Minera (Bolivia, 2010), são alguns dos exemplos mais representativos.

Os grupos sociais "atingidos" pelos projetos de mineração passam a ocupar, num período de tempo muito curto, o centro de um campo político transnacional que envolve numerosos atores: as companhias de mineração (a maioria delas multinacionais), o Estado e os governos nacionais, as organizações não-governamentais relacionadas com o meio ambiente e o desenvolvimento, organizações de grupos locais e de comunidades indígenas, as instituições acadêmicas e de pesquisa e diversas agências internacionais.

As demandas são diversas: reclamações e conflitos em torno do valor percentual que as empresas transferem as comunidades e pela destinação dos royalties por parte dos políticos; denúncias pela usurpação das terras; por melhores condições de trabalho;

preocupação com o desmatamento de florestas e vegetação existente na área do projeto; para que não se continue afetando ou pondo em risco a saúde da população; denúncias contra a contaminação do ar e d'água.

Como explicar o vertiginoso aumento desses conflitos em todos os países de América Latina onde há atividades de mineração? É possível falar em "tendências regionais" na geração e desenvolvimento dos conflitos ao longo do continente? Nesse caso, quais são?

Como pretendo demonstrar neste artigo, além das consequências devidas ao forte aumento dos investimentos externos no setor de mineração, considero que é fundamental olharmos para o papel dos Estados Nacionais e analisar algumas das principais mudanças ocorridas nas legislações nacionais dedicadas a "regular" a propriedade, o acesso e a exploração dos recursos minerais. Quais as consequências de ser o Estado, em todos os países da região, o proprietário dos recursos minerais e ter a capacidade de "conceder" a terceiros os direitos de exploração? O fato de ser o Estado o proprietário dos recursos do subsolo garante seu caráter público? Quais são as dimensões territoriais envolvidas nas lutas em torno da atividade mineira?

Longe de pretender esgotar essas questões, este trabalho objetiva apresentar algumas reflexões visando contribuir à construção de um arcabouço analítico capaz de compreender as complexas dinâmicas dos numerosos conflitos sociais na América Latina que hoje se configuram em torno das atividades extrativas das empresas de mineração, em particular as vinculadas à megamineração a céu aberto. Temática que, pela sua relevância atual, nos desafia a desenvolver perspectivas interdisciplinares capazes de dar conta da sua complexidade, e a encontrar conceitos analíticos apropriados à intrincada rede de processos socioecológicos e políticos que põem, como diz Henri Acselrad (2004), a Natureza -neste caso os recursos minerais- no interior do campo dos conflitos sociais.

A história do Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) começa em 1997, quando no Equador, e por iniciativa da ONG Acción Ecológica, se realiza

uma reunião de “organizações que atuam contra os impactos negativos da mineração” e de grupos “atingidos”, de forma “paralela” à reunião “Minería y Comunidades” promovida pelo Banco Mundial na mesma cidade [3]. O objetivo daquela foi forçar ao Banco Mundial a receber às “comunidades locais atingidas pela mineração”. Segundo os envolvidos no evento, a reunião foi bem sucedida, não apenas no seu objetivo de fazer com que o Banco Mundial recebesse às comunidades, mas também ao estimular o intercâmbio entre os grupos “atingidos”. A partir desse momento se seguirão vários outros encontros que reúnem representantes das organizações presentes em 1997. Dez anos mais tarde, em 2007, durante um encontro na cidade de Oruro (Bolívia) se formaliza o OCMAL.

Uma das atividades principais associadas ao OCMAL consiste em disponibilizar na internet um Banco de Dados sobre conflitos mineiros na América latina (Sistema de Información para la gestión comunitaria de Conflictos Socio-ambientales mineros en Latinoamérica) [4] desenvolvido pelo Observatório Latino-americano de Conflitos Ambientais (OLCA), sediado no Chile [5]. O banco de dados se alimenta principalmente com denúncias e informes de casos feitos por organizações envolvidas nos conflitos. Para registrar um caso no banco (o que pode ser feito diretamente *on-line*, em <<http://www.conflictosmineros.net/>>, é preciso fazer uma breve descrição do conflito, identificar a “comunidade atingida”, os “iniciadores”, os “reguladores”, e a empresa; listar a legislação pertinente ao caso; assinalar os direitos violados e citar fontes; caso se aplique, documentar a “criminalização do protesto”; documentar as ações realizadas ou em andamento; ano de início do conflito; e qualquer outra informação considerada pertinente. Até setembro de 2010 foram registrados 158 casos. O banco de dados permite listar, a partir da escolha de um país num mapa, os conflitos do país escolhido, fazer buscas por alguns dos campos mencionados acima, e gerar relatórios por conflito, por projeto, por empresa, por ator (interlocutor, regulador, iniciador, atingido) e por documento (ação, legislação; antecedentes; e criminalização do protesto).

Evidentemente o banco de dados cumpre a importante função de dar visibilidade política aos conflitos e aos seus atores, denunciar as empresas mineradoras envolvidas,

e munir de informações importantes aos grupos "atingidos". Ao conhecer a iniciativa, ela me pareceu uma excelente via de entrada para ter uma ideia abrangente, tanto das tendências regionais, como do que chamarei as “especificidades” (possíveis características comuns a alguns conflitos dependendo do tipo de mineral envolvido, da forma de exploração, segundo as empresas, do país, etc.) a partir das quais incorporar uma dimensão comparativa na análise dos casos. No entanto, o estabelecimento dessas variáveis resultou ser metodologicamente bastante mais difícil do imaginado inicialmente, por três motivos. O primeiro deve-se à metodologia empregada para o registro de casos (feita, como mencionei, por cada organização ou grupo) que faz com que o tipo de informação e de dados sejam muito dispares entre si, dificultando a comparação. O segundo motivo, tem a ver com o instrumento de busca que permite apenas agrupamentos de variáveis por país. Finalmente, os casos presentes (assim como a sua distribuição) no banco de dados refletem mais a capacidade dos grupos de dar visibilidade aos conflitos nos quais estão inseridos, do que a o “estado real” dos conflitos na região. Nesse sentido, alguns países contam com um número de casos muito superior a outros e com grau muito diferente de atualização da informação.

Contudo, o OCMAL e o banco de dados são um excelente "termômetro" e bons indicadores da conflitividade crescente e da sua dinâmica regional. Permite-nos, também, traçar tendências e identificar questões-chave capazes de orientar a escolha de casos passíveis de uma comparação, assim como trabalhar possíveis características nacionais específicas. O OCMAL, ao traçar a sua história e o contexto no qual o surgimento do Observatório se insere, diferencia, por exemplo, entre países mineiros e países petrolíferos que, embora compartilhem realidades similares, não são em absoluto idênticas [6]. Bolívia é um dos países mais explorados pela mineração, no entanto, a forma de extração dos minerais está determinada, numa boa medida, pela organização em cooperativas. O fenômeno da exploração mineira em grande escala por parte de empresas transnacionais é relativamente recente e, embora seja verdade que absorveu alguns trabalhadores cooperativados, as cooperativas continuam tendo um enorme peso. O OCMAL a define como uma “mineração social” ou de subsistência, que sustenta um número de cooperativizados que deve superar os 50 mil. Partindo dessa realidade, as organizações que se ocupam dos impactos da mineração na Bolívia compartilham suas

reivindicações entre a reparação dos passivos históricos da mineração com os impactos atuais causados pelas cooperativas e pelas empresas transnacionais. A enorme dívida social que o Estado boliviano tem com as populações mais pobres, e a longa tradição mineira, não favorecem posições radicais "antimineração", como acontece em outros países. O mais concreto e avançado em relação ao tema, segundo o OCMAL, surge de uma visão sobre a possibilidade de se pensar num "desenvolvimento controlado e social" da mineração.

### **O novo extrativismo na América Latina e a expansão do "modelo mineiro"**

Conforme Norma Giarraca (2006), nas últimas décadas, perante uma nova configuração territorial mundial, América Latina se transforma numa das regiões "escolhidas", por representar uma reserva fundamental de recursos estratégicos como ser água, energia de origem fóssil (petróleo e gás natural), minerais, e biodiversidade em geral. O modelo extrativo-exportador baseado na exploração de recursos naturais não renováveis por parte de atores transnacionais e de seus sócios locais, vem adquirindo um papel cada vez mais importante na economia regional. Em países como Argentina, Svampa e Antonelli chamam à atenção para o processo mediante o qual, no contexto de uma mudança no modelo de acumulação, se intensifica a expansão de projetos tendentes ao controle, extração e exportação de bens naturais em grande escala. Claro exemplo dessa tendência é, o que as autoras denominam, "a expansão do modelo mineiro associado à megamineração a céu aberto" (Svampa e Antonelli, 2009:16).

Embora a extração de recursos minerais -ligada a um modelo primário exportador- marque a história da América Latina desde a época da conquista europeia (em especial nos países andinos, Chile e México), percebe-se um forte aumento dos investimentos no setor mineral, por parte de companhias mineiras transnacionais, principalmente atuando sob bandeira canadense. O aumento da demanda por metais por parte das chamadas economias asiáticas emergentes, combinado à presença de abundantes depósitos de minerais descobertos entre 1990 e 2000, converteram América Latina no destino de importantes investimentos dirigidos especialmente ao Peru, Chile e Brasil. Segundo

Anthony Bebbington (2007), no período 1990-1997, o investimento em mineração a nível mundial aumentou 90%, no mesmo período em América Latina 400%.

Confirmando esses dados, o International Development Research Centre e o The Mining Policy Research Initiative (IDRC/ MPRI 1998:3), afirmam que a inversão de investimentos para a exploração mineral latino-americana saltou de US\$ 150 milhões em 1990, para mais de US\$ 900 milhões em 1996. Nessa direção, a totalidade de investimentos na América Latina havia superado as cifras correspondentes a países de mineração importantes como a Austrália (US\$ 650 milhões), Canadá (US\$ 450 milhões) e os Estados Unidos (US\$ 350 milhões). O momento mais crucial deste impacto ocorreu em 1993, devido -segundo o relatório mencionado- à onda de reformas iniciadas em quase toda a América Latina. Pela primeira vez na história, a partir de 1994, a América Latina se converteu na primeira região do mundo em investimentos para exploração. Ainda nesse contexto, no ano de 1996, aproximadamente três quartos das atividades de exploração se concentraram em cinco países: Chile (18,2%), México (16,6%); Peru (16,0%), Brasil (14,5%) e Argentina (8,8%). O cenário não apresenta sinais de mudança, pelo contrário: os investimentos produtivos na mineração se projetam como as maiores em relação a outras regiões do mundo, representando um total de 44% do total mundial para o setor (Milioli, 1999).

Num artigo recente sobre as características do “novo extrativismo do século 21” na América Latina, o uruguaio Eduardo Gudynas sustenta que, mesmo que a fisionomia política da região tenha mudando bastante na última década e os governos conservadores ou abertamente neoliberais do período anterior tenham dando lugar, em não poucos países, a governos associados a uma tradição de esquerda, o extrativismo de minerais e petróleo “segue gozando de muita boa saúde” (Gudynas, 2010). O extrativismo não para de crescer, afirma Gudynas. No caso dos países do Mercosul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), as exportações provenientes de minas e pedreiras passaram da ordem de 20 bilhões de dólares em 2004 para mais de 46 bilhões em 2007, de acordo com relatórios da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Para Gudynas, o Brasil é um exemplo dessa tendência: no início da administração Lula, em 2003, as exportações provenientes de minas e



pedreiras superavam os seis bilhões de dólares, e subiram a mais de 21 bilhões de dólares, em 2007. Futuramente, estima-se que, até 2013, o Brasil duplicará a produção de alumínio e triplicará a de cobre.

No entanto, se pergunta Gudynas, esse extrativismo promovido pelos governos progressistas é igual ao dos governos conservadores anteriores? Ele considera que não. Uma das diferenças, para ele, consiste em que, enquanto diante do velho extrativismo existia uma disputa sobre a propriedade dos recursos naturais e das empresas que o processariam, sob os auspícios dos governos progressistas a maior presença estatal modificou a situação. Em alguns países, essas atividades estão nas mãos de empresas estatais (como a PDVSA na Venezuela), em outros são companhias de direito privado, mas de gestão governamental (como a Petrobrás), e há até os empreendimentos cooperativos (como os já mencionados, para o caso da Bolívia). Porém, isso não pode levar a ocultar que apesar da diversidade, em todos os casos se repetem estratégias empresariais baseadas na competitividade, redução de custos, aumento da rentabilidade e persistência dos impactos sociais e ambientais. Dessa maneira, companhias como a PDVSA ou Petrobras acabam se comportando como velhas empresas transnacionais, afetando comunidades locais e seus ambientes. Isso indica que, para além da propriedade dos recursos e dos meios de produção, persistem as regras e funcionamentos dos processos produtivos clássicos baseados na lógica da lucratividade e da exteriorização dos impactos negativos.

Concordo com Gudynas com relação a que, apesar das importantes mudanças políticas dos últimos anos, em não poucos países de América Latina, o modelo extrativista de desenvolvimento, nos termos de Eduardo Gudynas, continua inalterado. Nesse sentido, considero fundamental, para a análise e compreensão dos conflitos em torno da mineração, levar em consideração as mudanças no papel do Estado, tanto como “gestor” do território nacional (e de seus recursos naturais), como de “regulador” das relações entre os recursos minerais, as grandes empresas mineradoras e as populações atingidas.

### **O "domínio" sobre os minerais e o papel do Estado como “regulador”: as mudanças da década de 1990 e suas consequências**

No seu livro *O Ecologismo dos Pobres*, Joan Martínez Alier (para quem os conflitos ecológicos, como os que se estruturam em torno da mineração, são conflitos distributivos) considera que na maioria dos conflitos ambientais, relatados por todo o mundo, o Estado é sempre, juntamente às empresas e às comunidades, um dos atores centrais [7]. Para Martínez Alier, a maioria das vezes o Estado atua como um ator "antiambiental", tanto poluindo, ou se omitindo ao não regular o mercado ou cobrar o cumprimento das leis; como também, agindo diretamente contra a resistência dos grupos e populações "atingidas" através do envolvimento direto do exército na repressão dos grupos sociais que se opõem. Porém, também é possível se deparar com o Estado, ou ao menos algumas das suas instituições, atuando como um importante aliado dos "atingidos" (Martínez Alier, 2007: 263ss). Ao modo de parêntese, cabe mencionar que o que a imensa maioria dos conflitos mineiros na América Latina nos mostra é que o mais frequente é a “cooperação” entre as altas posições estatais e as empresas privadas (estrangeiras e nacionais) no que refere à utilização dos recursos minerais ao interior do território nacional.

Por sua vez, Acelrad, inspirado em Pierre Bourdieu, considera que o Estado, junto a outros atores sociais, integra a luta classificatória pela representação legítima da Natureza e pela distribuição de poder sobre os recursos territorializados (Acelrad, 2004: 9). Na mesma linha de argumentação, Fabiani, mencionado por Acelrad (2004: 21), acrescenta que o Estado insere-se na luta pela apropriação simbólica da base material da sociedade, impondo tanto a definição de uma natureza estatizada, integrada ao capital, como a de uma natureza residual, onde se acomodam os agentes que resistem e/ou são excluídos espacialmente.

Embora esteja ciente de que o Estado, dado o caráter múltiplo e contraditório que assume como ator nos conflitos, deva ser pensado e compreendido nos seus distintos componentes e explicitando, sempre, o jogo existente entre os atores estatais e outros atores dos conflitos socioambientais, aos fins deste artigo, me centrarei -sob risco de

certo reducionismo- apenas nos seus papéis de “proprietário” e de “regulador”. Uma das hipóteses do meu trabalho é que a emergência dos conflitos atuais relacionados à megamineração, assim como suas dinâmicas, somente podem ser entendidos se olharmos para as características atuais do *direito mineiro* que define o estatuto jurídico da propriedade dos bens minerais e que atribui ao Estado, nos termos de Boaventura de Sousa Santos, um papel “meta-regulador” do mercado e de “administrador” dos bens minerais (Santos, 2005:15ss).

Em diálogo com o artigo “A tragédia dos recursos coletivos” de Garrett Hardin, escrito em 1968, Martínez Alier classifica os direitos de propriedade e a gestão dos recursos em quatro modalidades: a) *acesso aberto ou livre acesso*, como era o caso, na ausência de normatização internacional, de caça às baleias em alto mar; b) *propriedade comunitária, com regras de uso para seus membros*, onde todos os proprietários possuem direito de utilizar o recurso natural (nem sempre em partes iguais), ao passo que os não proprietários são excluídos do acesso a ele; c) *propriedade privada*; d) *propriedade estatal* (Martínez Alier, 2007: 115ss).

No caso dos bens minerais, qual é a natureza do direito à propriedade sobre os minerais e os procedimentos para obter esses direitos (as “concessões” mineiras)? Quais são as condições para se conservar esses direitos? O chamado *direito mineiro* busca responder questões como essas.

Segundo Canales Nettle (2003) a questão sobre a propriedade e sobre o domínio e atribuição dos recursos minerais existentes e conhecidos, assim como os que venham a ser descobertos se determina juridicamente no marco de três grandes sistemas. O primeiro é o do *direito fundiário*, onde o dono da terra tem o domínio dos minerais que se encontram na sua propriedade (seja que se encontrem no solo ou no subsolo). Este sistema atualmente está presente nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido, África do Sul (com um sistema misto), Irlanda do Norte. Cabe mencionar que o mesmo sistema se aplica também a determinadas substâncias minerais usualmente não metálicas (rochas, areia e algumas outras de uso industrial) e que está presente em

numerosas legislações mineiras de países de Europa, África, Ásia e em quase todos os países de América Latina e Caribe.

Um segundo sistema se fundamenta no "direito de ocupação" e sustenta que os minerais existentes no solo e no subsolo não pertencem a ninguém, e nem é possível atribuir-se seu domínio originário a alguém, incluído o Estado. Este sistema se aplicou em alguns países desde a Revolução Francesa até a Segunda Guerra Mundial e não se encontra mais presente na atualidade.

Finalmente, o terceiro sistema atribui ao Estado -como marca de sua soberania territorial- o domínio dos recursos minerais de forma "inalienável e imprescritível". [8] Significa que os minerais são considerados juridicamente desvinculados do domínio que uma pessoa possa ter sobre a propriedade do solo, quaisquer seja seu status jurídico. Na atualidade este sistema domina todas as legislações mineiras da América Latina. (cf. Canales Nettle, 2003). Na maioria dos casos, o Estado outorga direitos minerários aos particulares por via da "concessão". Nesse sentido o título minerário configura uma forma especial de propriedade que se diferencia da propriedade privada plena porque se refere ao uso e ao usufruto de uma riqueza que pertence ao Estado, mas que tem sido outorgada sobre as bases de direitos e obrigações. Cabe observar que todas as legislações consideram o desenvolvimento da mineração como sendo de "interesse público", de "utilidade pública" ou de "interesse social". No caso da Colômbia, por exemplo, a concessão para a exploração se formaliza mediante um contrato administrativo entre o Estado e o concessionário com um prazo de duração. Na Argentina existe o direito de propriedade sobre a concessão que se rege pelo direito comum, mas estabelecendo o primado do Código Mineiro. Nesse país, devido a seu sistema federal, o domínio é exercido tanto pelas "províncias" como pelo Estado Nacional, sendo as primeiras as que outorgam as concessões. No Brasil rege o sistema administrativo "de autorização e de concessão" (através do Ministério de Minas e Energias e do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral) os quais são utilizados para todos os minerais, com exceção daquelas protegidas por monopólio (petróleo, gás natural e substâncias minerais radioativas).

Para muitos juristas, a concepção constitucional que atribui o domínio dos recursos minerais à União quem, pela sua vez, outorga a propriedade do minério extraído ao particular, cria uma figura jurídica moderna: ao mesmo tempo em que assegura o controle do Estado sobre o patrimônio mineral, define a quem compete o exercício da atividade mineral. Concepção que refletiria o interesse do Estado em garantir a soberania sobre o subsolo mineralizado e a importância da atividade privada para a produção de bens minerais. Como contrapartida, criou a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais.

Quando afirmo que os conflitos em torno da mineração derivam do direito mineiro me refiro precisamente a este aspecto, que alude a que não é suficiente que o recurso mineral seja estatal e que isso não garante seu caráter público. O caráter das concessões são um “indicador” dos interesses estatais. Como escreve Martínez Alier ao se referir à relação entre o Estado e os recursos naturais "sua influência [a do Estado] sobre o manejo dos recursos naturais dependerá da lógica pela qual ele é regido. Se o Estado, enquanto proprietário, consentir que as comunidades apliquem sua própria lógica de uso para os recursos (como acontece no caso dos manguezais utilizados sustentavelmente por grupos locais), a situação certamente irá diferir daquela na qual o Estado, direta ou indiretamente (através de concessões administrativas para empresas privadas), aplica uma lógica comercial à exploração desses bens naturais” (Martínez Alier, 2007:118). Acredito que outro fator essencial para a compreensão dos conflitos deriva da separação jurídica que se faz entre a propriedade do solo e a do subsolo. No caso brasileiro, por exemplo, a dicotomia entre solo e subsolo vem desde o Código de Mineração de 1934 e foi mantida na Constituição de 1988. Ela está refletida no artigo 1.230 do Código Civil: “A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos em leis especiais”. A não coincidência entre a propriedade do solo (que pode vir a ser propriedade de comunidades indígenas ou quilombolas ou de camponeses) e a possibilidade do Estado, enquanto proprietário dos recursos do subsolo, dar a concessão para a exploração dos minerais do subsolo a empresas que, necessariamente, terão acesso aos "seus" minerais através do solo/território que não lhes pertence,

inevitavelmente será fonte de conflitos entre direitos e interesses diversos e, a grande maioria das vezes, antagônicos.

Durante a década de 1990, no contexto do "capitalismo neoliberal pós-ditaduras" [9], uma grande maioria dos países da região introduziu mudanças substanciais nas suas legislações mineiras. Com exceção de Chile que o tinha feito em 1983, todos os países definiram novas normas jurídicas e marcos regulatórios para a mineração [10]. Através da flexibilização da política e da legislação mineral as novas legislações favoreceram não só a implantação de capitais estrangeiros, mas também garantiram a institucionalização dos direitos das grandes corporações, assim como a aceitação das normativas criadas nos espaços transnacionais (Svampa et.al., 2009: 31). Instituições regionais como a *CEPAL* foram responsáveis pela "dinamização" dessas reformas, através de assessoria técnica e da organização de seminários como ser o "Seminario regional sobre la modernización de la Legislación Minera de América Latina y Caribe", promovido em 1994, em parceria com a Organización Latinoamericana de Minería (OLAMI). Num texto produzido pela División de recursos naturales e infraestructura da *CEPAL* sobre o *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa* (*CEPAL*, 1999), sob o título "Estabilidad política y seguridad jurídica" seus autores escrevem:

La estabilidad política y la seguridad jurídica son factores muy apreciados por los inversionistas. La estabilidad política implica la existencia de pautas de convivencia que no pongan en riesgo el pacto implícito en las normas constitucionales y que supongan la existencia de mecanismos para garantizar los derechos de los inversionistas. Se trata en última instancia, que las reglas de juego correspondan a un estado de derecho, ajeno a la arbitrariedad de las autoridades. Estas condiciones sirven de marco para garantizar la estabilidad jurídica de los derechos mineros otorgados.

La predominancia de regímenes democráticos, sin duda, ha creado mejores condiciones de estabilidad política para las inversiones junto con la igualdad de tratamiento entre inversionistas nacionales y extranjeros a que se ha hecho referencia anteriormente.

Las reformas mineras, por otro lado, han apuntado a garantizar la seguridad de los derechos mineros y a modernizar los regímenes de concesiones. Se ha tendido a fortalecer las instituciones, por cuanto los resultados de las políticas mineras dependen, en gran medida, de las

atribuciones y capacidad técnica y administrativa de los organismos encargados de ejecutarlas (CEPAL, 1999: 6).

No mesmo período se criaram as bases do que, seguindo Boaventura de Sousa Santos (2005: 15), chamo Estado "meta-regulador", quer dizer, o Estado como entidade responsável por criar espaços para reguladores não estatais legítimos, onde atores econômicos poderosos detêm um grande poder de controle sobre recursos vitais essenciais para as pessoas tais como água, energia, sementes, segurança, saúde. Conceção, essa, que vemos transparecer também nas palavras de um empresário:

La minería tiene que ser una política de Estado, como tal debe perpetuarse y debe garantizar a los inversores el marco adecuado y necesario para llevar adelante este tipo de inversiones a largo plazo (Julián Rooney, vicepresidente da Minera Alumbreira, em Svampa et.al., 2009: 33)

O Estado passa a assumir ativamente a responsabilidade por criar um "novo ambiente para o investimento estrangeiro", incluindo medidas tais como a não discriminação entre capital nacional e estrangeiro, facilidades para a obtenção de registro e autorização para explorar os recursos minerais; envio de remessas ao exterior; redução da obrigatoriedade de ter que usar insumos nacionais para operar e na contratação de mão de obra local, convênios de proteção aos investimentos, novas regras de arbitragem internacional em caso de litígio, etc. [11]

### **Reflexões finais: direitos de propriedade versus direitos ambientais**

Num texto cujo sugestivo título é *Exploração de recursos minerais: questão ambiental ou patrimonial?* Marcelo Mosco gliato (2000) analisa o estatuto jurídico da mineração no caso brasileiro (porém considero que sua análise seja aplicável a outras situações nacionais). O autor assinala que dois bens jurídicos essenciais estão envolvidos no caso da atividade mineira. Primeiramente, sob o aspecto econômico, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, a quem, como fora mencionado, também compete, privativamente, legislar sobre a matéria, bem como autorizar a pesquisa ou conceder a exploração das jazidas minerais. A declaração constitucional no sentido de que eles são bens da União ("patrimônio") tem por base a ideia econômica de que o

direito de propriedade limita e regula a exploração de um bem comum não renovável. Nas palavras do autor:

Os minerais são recursos escassos, finitos e muitas vezes elementos estratégicos na organização socioeconômica de um país e disto resulta a imposição de limites à sua exploração econômica, algumas vezes sem qualquer atenção ao meio ambiente, indiretamente beneficiado com o balizamento da atividade exploratória (Moscoffiato, 2000: 5).

O outro aspecto jurídico essencial, diz respeito ao aspecto ambiental da mineração, pois segundo o artigo 225, Capítulo VI (“Do Meio Ambiente”), da Constituição brasileira de 1988. "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações" (Brasil. Constituição, 1988:127).

Como no caso do Brasil, a maioria das legislações mineiras da região contêm normas sobre estudos de impacto ambiental e sobre conservação, restauração e não contaminação do ambiente. Mas o problema, é que ambos os princípios são, ao menos para o caso da megamineração, incompatíveis e antagônicos. O Estado não tem como "conceder" o direito à exploração mineral do subsolo às grandes empresas mineradoras e ao mesmo tempo garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às populações e grupos sociais que habitam no território. Considero que é nessa trama jurídica, de direitos antagônicos, na qual o Estado geralmente toma partido a favor das empresas, onde devemos procurar as pistas analíticas para a compreensão dos conflitos em torno da megamineração na América Latina.

---

## Notas

[1] Esse tipo de mineração, em comparação com a mineração "tradicional" feita através de escavações subterrâneas, implica níveis ainda maiores de impactos ambientais e sociais e, tanto requer um uso desmesurado de recursos (água, energia, etc.) para suas operações, como implica uma intervenção violenta na geografia dos territórios onde os minérios são explorados.



[2] Foge ao escopo deste trabalho, mas seria oportuno cruzar a noção de "atingido" pela mineração com a análise que Carlos Vainer realiza em relação ao mesmo conceito tal como apropriado pelo Movimento de Atingidos por Barragens. Ver Vainer, 2008.

[3] Acción Ecológica teve também um papel muito atuante na constituição de outro "observatório" internacional, o Oilwatch, uma "rede de resistência às atividades petrolíferas em países tropicais.". Um ano antes da primeira reunião dos "atingidos" pela mineração, se realizou também em Quito a reunião constitutiva do Oilwatch, com a participação de 15 organizações da Nigéria, África do Sul, Camerão, Gabão, Tailândia, Sri Lanka, México, Guatemala, Peru, Colômbia, Brasil, e Timor Leste.

[4] Para uma análise sobre os "processos de difusão de técnicas de resolução de conflitos ambientais na América Latina", ver Acselrad e Bezerra (2010).

[5] O banco de dados (*Base de datos*) está disponível on-line em <http://www.conflictosmineros.net/>. Além do banco de dados a OLCA/OCMAL produz semanalmente o informativo eletrônico: "Últimas Noticias del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina".

[6] Ver na página do Ocmal a "Historia de OCMAL - Capítulo 2: La fortaleza de la diversidad - Diferencias y Convergencias" .

[7] Revesz y Diez (2006) propõem ver os atores em volta de um triângulo constituído pelas empresas mineradoras, as comunidades locais e o Estado, como atores centrais na definição dos conflitos mineiros. Já Echave et. al (2009) propõem incluir, também o conjunto diverso de atores "externos", que se somam aos anteriores e que intervêm nas dinâmicas e desfechos dos conflitos.

[8] Segundo William Freire, a legislação mineral derivada do último sistema teria sido altamente influenciada pelas diretrizes definidas na Resolução 1803/62 da *Comissão Permanente de Soberania* (Freire, 2007).

[9] Marcado, numa primeira fase, pela desregulação econômica, o ajuste fiscal, política

de privatizações (de serviços públicos e de recursos energéticos).

[10] Peru (1991); Argentina (1993 e 1995); Brasil (1996) Bolívia e Guatemala (1997); Costa Rica, Honduras e Venezuela (entre 1998 e 1999); Colômbia (2001) e Equador (2009). Por “marco regulatório” entendo um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública.

[11] Para um panorama completo sobre estas medidas tendentes a estimular os investimentos estrangeiros no setor da mineração, ver o já citado texto da Cepal (1999).

---

### Referências citadas

Acsegrad, Henri (2004) *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumara / Fundação Heinrich Böll.

Acsegrad, Henri e Gustavo Bezerra (2010). "Inserção econômica internacional e 'resolução negociada' de conflitos na América Latina". Em *Desenvolvimento e conflitos ambientais*, pp. 34-62, André Zhouri e Lascheksi Klemens (organizadoras). Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Albornoz, Luís e Micael Herschmann (2006). "Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória". *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, Dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.compos.com.br/e-compos> (acessada em 30 de setembro de 2010).

Alonso, Ângela e Valeriano Costa (2002). "Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil". Em *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Héctor Alimonda, (compilador). Buenos Aires: Clacso. Disponível em: :

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/alonso.pdf> (acessada em 22 de setembro de 2010).

Bebbington, Anthony (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / IEP.

Bebbington, Anthony e Denise Humphreys Bebbington (2009) "Actores y ambientalismos: Continuidades y cambios en los conflictos socio-ambientales en el Perú". *Iconos*, pp.117-128.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2012.

Canales Nettle, Patricia. (2003) "La legislación que rige las actividades mineras, especialmente la tributación en Argentina, Bolivia, Colombia y Brasil". *Biblioteca del Congreso Nacional. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones*, No. 281. Disponível em: [http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro281/nro281.htm#281-02-D](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro281/nro281.htm#281-02-D) (acessada em 22 de setembro de 2010).

CEPAL / División de recursos naturales e infraestructura (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. Santiago de Chile.

Freire, William (2007) "Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro – Parte 1". Disponível em: <http://www.williamfreire.com.br/publicacoes/artigo.asp?cod=35> (acessada em 1 de agosto de 2010).

Galeano, Eduardo (2007). *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Catálogos.

Giarraca, Norma (2006). "Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena". *Realidad Económica*, No. 217, pp. 51-68.

Gomes Farias, Carlos Eugênio (2002). "Mineração e Meio Ambiente no Brasil: relatório preparado para o CGEE". Disponível em:

[http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost\\_files/miner\\_c3\\_a7\\_c3\\_a3o\\_20e\\_20meio\\_20ambiente.pdf](http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/miner_c3_a7_c3_a3o_20e_20meio_20ambiente.pdf) (acessada em 2 de agosto de 2010).

Gudynas, Eduardo (2010). "O novo extrativismo progressista na América do Sul". Disponível em: <http://www.ircamericas.org/port/6650> (acessada em 25 de fevereiro de 2010).

Leite Lopes e José Sérgio (2004). "A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda". Em: *Conflitos Ambientais no Brasil*, pp.217-244, Henri Acelard (organizador). Rio de Janeiro: Relume Dumara / Fundação Heinrich Böll, 2004.

\_\_\_\_\_. (2004). *A ambientalização dos conflitos sociais. Participação e controle público da poluição industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: NuAP.

Martinez Alier, Joan (2007). *O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto.

Milioli, Geraldo (1999). "Abordagem ecossistêmica para a mineração: uma perspectiva comparativa para Brasil e Canadá. Florianópolis". Disponível em: <http://www.eps.ufsc.br/teses99/milioli/> (acessada em 20 de setembro de 2010).

Moscogliato, Marcelo (2000). "Exploração de recursos minerais: questão ambiental ou patrimonial?" Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewfile/26436/2599> (acessada em 15 de setembro de 2010).

Sandt, Joris van de (2009). "Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala" Disponível em: <http://www.ciel.org/Lac/Guatemala/Cordaid%20Guatemala%20ES%20broch-DEF.pdf>. (acessada em 12 de setembro de 2011,).

Sabatini, Francisco (1997). "Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?" Em *Conflictos ambientales: entre globalización y la sociedad civil*, pp.49-74, Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (editores). Santiago de Chile: CIPMA.

Sánchez, Fernando, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*, No. 1.

Santos, Boaventura de Sousa (1983). "Os Conflitos Urbanos no Recife: o caso do 'Skylab'". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No.11, pp. 9-59.

\_\_\_\_\_ (2005). "A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna." *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No.72, pp. 7-44.

Svampa, Maristella e Mirta Antonelli (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Svampa, Maristella, María Sola Álvarez y Lorena Bottaro. (2009) "Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el "efecto Esquel" y el "efecto La Alumbreira". Em *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, pp. 123-180, Maristella Svampa e Mirta Antonelli (editoras.). Buenos Aires: Biblos.

Vainer, Carlos (2008). "Conceito de 'Atingido': Uma Revisão do Debate". Em *Vidas alagadas: conflitos socioambientais licenciamento e barragens*, pp. 39-63.

Vergara Blanco, Alejandro. (2006). "El problema de la naturaleza jurídica de la riqueza mineral". *Revista Chilena de Derecho*, No.2, Vol. 33, pp. 215-244.

Zhourí, André e Laschekski Klemens (2010). "Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação". Em *Desenvolvimento e conflitos ambientais*, pp.11-33, André Zhourí e Laschekski Klemens (organizadoras). Belo Horizonte: UFMG.