

A INCORPORAÇÃO DAS DIMENSÕES SOCIAIS E AMBIENTAIS NO NOVO MARCO REGULATÓRIO DA MINERAÇÃO SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL

THE MERGER OF SOCIAL AND ENVIRONMENTAL DIMENSIONS IN THE NEW MINING REGULATORY FRAMEWORK FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL MANAGEMENT

*Alex dos Santos Macedo**

*Valderí de Castro Alcântara***

*José Roberto Pereira****

RESUMO

A sustentabilidade ambiental é um dos temas emergentes nas discussões sobre a mineração. Nesse sentido, delimitamos como *locus* de análise as relações entre atores sociais – Estado, mercado e sociedade civil – no que tange à questão da sustentabilidade na mineração, enquanto interesse público. O objetivo do estudo foi compreender a incorporação das dimensões sociais e ambientais no novo marco regulatório da mineração no Brasil. Especificamente, procuramos analisar os interesses dos atores sociais no âmbito das relações entre Estado, mercado e sociedade civil sob a ótica da gestão social. Metodologicamente, esta pesquisa caracteriza-se como exploratório-descritiva e os dados foram coletados através de pesquisa bibliográfica e documental. Para as interpretações dos dados, foi utilizada a Análise de Discurso Crítica. Os resultados apontam para a priorização dos interesses econômicos em detrimento das questões sociais e ambientais, bem como restrições a deliberação pública e ações dialógicas. Observamos que o novo marco da mineração priorizou os interesses privados e estatais em detrimento da sustentabilidade e do diálogo com as organizações da sociedade civil. Assim, a gestão social como lente de análise revela um *locus* onde o protagonismo do interesse público é limitado. Sugerimos, no final, caminhar na direção de uma gestão que seja compartilhada, transparente e voltada para o interesse público e a sustentabilidade. Ou melhor, é preciso mudar também o modelo de gestão caso o que se queira, seja a superação das condições sociais, econômicas e ambientais que atingem a maioria da população.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Interesse Público. Gestão Social.

Manuscript first received /Recebido em : 28/07/14 / Manuscript accepted/Aprovado em: 18/05/15

* Analista de Desenvolvimento Cooperativo pela Organização das Cooperativas do Paraná, OCEPAR. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras, UFLA. Bacharel em Gestão de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa, UFV. alexmacedo.ufv@gmail.com

** Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras, UFLA. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras, UFLA. Bacharel Administração pela Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba, UFV-CRP. valderi.alcantara@posgrad.ufla.br

*** Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, UnB. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras, UFLA. Bacharel em Administração, UFLA. Bolsista do CNPq e Pesquisador Mineiro (FAPEMIG). jrobertopereira2013@gmail.com

ABSTRACT

Environmental sustainability is one of the emerging themes in discussions about mining. In this sense, we delimited as analysis locus relations between social actors: state, market and civil society with regard to the issue of sustainability in mining, while public interest. The aim of the study was to understand the incorporation of social and environmental dimensions in the new regulatory framework for mining in Brazil. Specifically, we seek to analyze the interests of stakeholders in relations between the state, market and civil society from the perspective of social management. Methodologically, this research is characterized as exploratory, descriptive and data were collected through bibliographical and documentary research. For the interpretation of the data was used the Critical Discourse Analysis. The results point to the prioritization of economic interests at the expense of social and environmental issues, as well as restrictions on public deliberation and dialogical actions. We note that the new benchmark of mining prioritized private and state interests at the expense of sustainability and dialogue with civil society organizations. Thus, the social management as an analytical lens reveals a locus where the role of the public interest is limited. We suggest the end move towards a management that is shared, transparent and focused on the public interest and sustainability. Or rather, it is also necessary to change the management model if it wants to overcome the social, economic and environmental conditions that affect the majority of the population.

Keywords: *Sustainability. Public Interest. Social Management.*

1 INTRODUÇÃO

Em recente análise do campo, Cançado, Pereira e Tenório (2013) colocam que a “gestão social surge como contraponto à gestão burocrática do Estado e do Mercado, para cuidar do interesse público não estatal e alcançar o bem comum”. Por consequência, a “gestão social pode ser delimitada como uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 103). Os autores supracitados identificaram na literatura diversas categorias teóricas da gestão social, a saber: interesse bem compreendido, comunidades de prática, democracia deliberativa, dialogicidade, emancipação, interorganizações, intersubjetividade, racionalidade, esfera pública, solidariedade e sustentabilidade. Neste trabalho, focamos na categoria sustentabilidade como um bem de interesse público, com ênfase em sua dimensão ambiental e social. Justificamos também que, para compreendê-la no âmbito da mineração no Brasil, torna-se necessário analisar as relações e os interesses dos atores sociais relacionados ao Estado (Poder Público), ao mercado e à sociedade civil.

Diante do exposto, é importante considerar que a questão ambiental é um dos temas centrais das discussões na mineração (SANTOS *et al.*, 1995; LAURANCE; ALBERNAZ; COSTA, 2002; PEIXOTO; LIMA, 2004; MONTEIRO, 2005; MECCHI; SANCHES, 2010) e envolve diversas lógicas e interesses tanto públicos, privados e públicos não estatais. Afinal, ao longo da sua história, a atividade da mineração causou diversos impactos econômicos, sociais e ambientais (SILVA, 1995;

MACHADO, 1998; IBRAM, 2013). Destacamos que as atividades relacionadas à extração mineral e seus subprodutos exercem impacto direto na vida das pessoas e no meio ambiente: “os recursos de que depende são finitos, por isso há preocupação da sociedade com o modelo adotado pelo setor para administrá-los” (IBRAM, 2013, p. 7). Logo, questões como “garantia de acesso aos recursos naturais e minerais, fontes de energia e gestão energética, biodiversidade e florestas, mudanças climáticas, gestão de resíduos e de segurança de barragens de rejeitos e emissões atmosféricas, além de questões de saúde e segurança ocupacional” (IBRAM, 2013, p. 15) compõem a pauta das discussões da sustentabilidade na mineração.

Compreendemos, neste artigo, a sustentabilidade (trabalhamos estritamente com a sustentabilidade em sua dimensão ambiental), como interesse público em consonância com a Constituição Federal, de 1988. A Constituição de 1988 em seu Art. 225 expõe que “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 futuras gerações” (BRASIL, 1988). É, nesse sentido, que delimitamos o meio ambiente como um bem de interesse público estatal e não estatal. Dessa forma, a noção de público (KEINERT, 2007) é importante para discutirmos a mineração no Brasil.

Portanto, discutir mineração e sustentabilidade envolve questões contraditórias, pois, ao mesmo tempo em que a mineração é considerada de utilidade pública ou de interesse social pelos ordenamentos jurídicos, também é causadora de impactos ambientais e sociais. Para o novo Código Florestal, a atividade de mineração é revestida de utilidade pública (Art. 3º VIII, b), com exceção da extração de areia, argila, saibro e cascalho. No entanto, a pesquisa e a extração destes tipos de minérios são consideradas como de interesse social (Art. 3º, IX, f). No caso de áreas consideradas de Preservação Permanente (APP), a Resolução do Conama 369/06, no seu Art. 2º, I, c, estabelece que as atividades de mineração são consideradas de interesse público ou interesse social e passíveis de autorização pelos órgãos competentes para intervenção ou supressão de vegetação em **Área de Preservação Permanente** (CONAMA, 2006; BRASIL, 2012).

Posto isso, objetivamos, neste estudo, compreender a incorporação das dimensões sociais e ambientais no novo marco regulatório da mineração no Brasil. Especificamente, procuramos analisar os interesses dos atores sociais no âmbito das relações entre Estado, mercado e sociedade civil sob a ótica da gestão social. Adotamos como pressuposto que a sustentabilidade representa um interesse público (BRASIL, 1988; SACHS, 1997; KEINERT, 2007) e, para tanto, focamos nas categorias sustentabilidade e interesse público no âmbito da gestão social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Assinalamos que, além desta introdução, o artigo está organizado em outras quatro partes. Na parte seguinte, a fundamentação teórica envolve a sustentabilidade, interesse público e gestão social. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. Os resultados e a discussão destacam as dinâmicas das relações entre os atores e a questão da sustentabilidade na mineração. Por fim, as considerações finais apresentam as implicações e limitações da pesquisa, além das recomendações para futuros estudos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Sustentabilidade e mineração no Brasil

Historicamente, no Brasil, a exploração mineral contribuiu para a formação do território nacional (FAUSTO, 1996; LINS; LOUREIRO; ALBUQUERQUE, 2000; PONTES, 2010). Os primeiros registros de descobertas de metais preciosos, em especial do ouro no Brasil, “deu-se em 1560 (Brás Cuba), tendo sido encontrada em 1590 a primeira jazida de ouro de lavagem (Afonso Sardinha) e encontrados novos depósitos deste tipo em 1598, todos em locais do actual Estado de São Paulo” (PINTO, 2000, p. 28), e, com as expedições das bandeiras no século XVII, foram descobertos novas jazidas. Para Fausto (1996, p. 60), “em 1695, no Rio das Velhas, próximo às atuais Sabará e Caeté, ocorreram as primeiras descobertas significativas de ouro”. Nos anos seguintes, foi encontrado ouro em Minas Gerais, Bahia, Goiás e Mato Grosso, gerando, conseqüentemente, uma corrida pelo ouro.

A exploração de metais preciosos teve importantes efeitos na Metrópole e na Colônia. Na Metrópole, a corrida do ouro provocou a primeira grande corrente imigratória para o Brasil. Durante os primeiros sessenta anos do século XVIII, chegaram de Portugal e das ilhas do Atlântico cerca de 600 mil pessoas, em média anual de 8 a 10 mil, gente da mais variada condição, desde pequenos proprietários, padres, comerciantes, até prostitutas e aventureiros (FAUSTO, 1996, p. 60).

Adicionalmente, Figueiredo (2001, p. 141) revela que “o século XVIII ganhou contornos de *Século de Ouro* na história do Brasil. Época de glórias, fausto e conquistas, as realizações da Colônia Portuguesa na América alcançaram o ponto máximo nesse século”. Como se trata de um recurso finito, a produção aurífera brasileira entrou em crise ainda no século XVIII, a partir de 1760 (FAUSTO, 2001).

Em decorrência da queda na produção aurífera a partir da segunda metade do século XVIII, a mineração foi sendo substituída pela economia cafeeira, que perdurou até o fim da República Velha. A partir da década de 1930, a mineração passou a ser vista como um setor econômico estratégico para o Estado brasileiro (COSTA, 2007). Com isso, emergiu o Código da Mineração em 1934 e a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), no mesmo ano, responsável pela regulação e formulação de políticas para o setor. Observa-se, conforme argumentos acima, que a mineração contribuiu para ocupação e formação do território brasileiro, e a temática da mineração ressurgiu em 1960 como “um dos setores econômicos escolhido como estratégico e uma das principais alavancas para dinamizar o crescimento nacional, mas em bases não-sustentáveis” (ENRÍQUEZ; FERNANDES; ALAMINO, 2011, p. 1).

Conforme o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030), as atividades do setor mineral compreendem as atividades relacionadas à geologia, mineração e à transformação mineral (BRASIL, 2010). Este setor contribui com 4,2% do Produto Interno Bruto (PIB), e 20% das exportações brasileiras são oriundas da mineração, que gera um milhão de empregos diretos, ou seja, 8% dos postos de trabalho do setor industrial (BRASIL, 2010). Assim, conforme Martins & Lima (2011, p. 14), o setor mineral desempenha um importante papel na economia brasileira, “ocupando posição de destaque no cenário mundial, em razão, principalmente, do potencial geológico do país, do volume de exportações

e da existência de grandes reservas de minerais estratégicos no subsolo brasileiro”. Sua importância reside no fornecimento de matérias primas para vários segmentos da indústria nacional e internacional e “geração de energia elétrica, produção de cimento, aço, fertilizantes, materiais de construção, asfalto, produtos medicinais, entre outros” (CANDIA, *et al.*, 2009, p. 518).

No entanto, desde suas origens, a atividade de mineração caracterizou-se por “ações predatórias dos jazimentos, agressão violenta ao meio ambiente, imprevidente desequilíbrio que causava desabastecimento e, conseqüentemente, ciclos de fome que castigavam os pioneiros da mineração” (SILVA, 1995, p. 77). Nesse sentido, diversas pesquisas revelam os impactos da mineração no meio ambiente (SANTOS *et al.*, 1995; LAURANCE; ALBERNAZ; COSTA, 2002; PEIXOTO; LIMA, 2004; MONTEIRO, 2005; MECCHI; SANCHES, 2010). A contaminação da água e do ar, supressão da vegetação e alteração de ecossistemas são alguns impactos que afetam todas as dimensões do meio ambiente, incluindo, assim, a saúde humana (MECHI; SANCHES, 2010).

É no contexto dos impactos ambientais, causados em grande medida pelo avanço do crescimento econômico em detrimento da supressão do meio ambiente, que a temática da sustentabilidade entra em voga. O tema da sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável passou a ocupar lugar na agenda de atores políticos e econômicos, em geral, com o esgotamento dos recursos naturais, decorrente da utilização em grande escala, e com o agravamento dos problemas advindos da emissão de poluentes ao meio ambiente (MAY, 2010). Para Jacobi (1999, p. 39), a sustentabilidade tem “papel central na reflexão em torno das dimensões do desenvolvimento e das alternativas que se configuram para garantir equidade e articular as relações entre o global e o local”. Essas discussões surgem, pois, nas últimas décadas. É possível observar que o modelo de economia vigente está causando graves impactos ao meio ambiente.

Focando os impactos ambientais, Vizeu, Meneghetti e Seifert (2012) destacam que o modelo hegemônico de desenvolvimento/crescimento causa no planeta diversos impactos ecológicos. E, portanto, os conceitos de desenvolvimento e crescimento passaram a ser controversos, exigindo novas formas de relação entre o homem e o meio ambiente. Sachs (2004) alerta que o *modus operandi* capitalista é um modelo que produz muitas mazelas ambientais. Guimarães & Fontoura (2012) expõem essa ideia de forma mais ampla afirmando que estamos sofrendo os resultados de um desenvolvimento ecologicamente predador.

Dentro das discussões sobre o futuro do planeta e os impactos antrópicos, surge o termo desenvolvimento sustentável, que foi usado pela primeira vez no relatório Brundtland, 1987, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad). Historicamente, pode-se observar, também, que “a atenção do planeta para a crise ambiental, despertada inicialmente em Estocolmo em 1972, atingiu seu ponto culminante no Rio de Janeiro, vinte anos depois, quando foram lançadas as bases para uma nova concepção de desenvolvimento” (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 510). Conforme o Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é aquele que é capaz de suprir as necessidades do presente sem, no entanto, comprometer o futuro (CMMAD, 1991).

Foi no relatório Brundtland que a expressão ‘desenvolvimento sustentável’ foi pioneiramente definida como ‘o desenvolvimento que atende às necessidades presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras em atenderem às suas próprias necessidades’. O relatório sugeria que o ‘desenvolvimento sustentável’ deveria ser reconhecido como o propósito orientador da ação política e econômica internacional (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012, p. 574).

Após o Relatório Brundtland, o tema desenvolvimento sustentável se difundiu (SILVA *et al.*, 2008) e, como visto em Boff *apud* Vizeu; Meneghetti; Seifert (2012, p. 574), “a ideia de desenvolvimento sustentável ganhou espaço e foi rapidamente incorporada ao discurso governamental, ambientalista e empresarial”. Adicionalmente, os autores apresentam o contexto das discussões ambientais e mostram que elas estavam inseridas em debates científicos, econômicos e culturais.

Para Sachs (1997), o conceito de sustentabilidade entrou em cena, principalmente, devido às questões ambientais emergentes. Para esse autor, assim como a noção de desenvolvimento, a sustentabilidade também possui várias dimensões. Diante da multiplicidade de facetas, o autor propõe a noção de desenvolvimento integral que abarcaria as noções de sustentabilidade. Para fins teóricos, esta pesquisa restringe-se às discussões sobre a dimensão ambiental, destacando que o desenvolvimento integral abordado por Sachs (1997, p. 216) se refere a «uma maneira sintética de referir-se a todos os atributos do desenvolvimento, indicando, ao mesmo tempo, que todas as dimensões pertinentes são apreciadas em suas inter-relações, de forma que o modelo conceitual seja completo e holístico”.

No que se refere à noção de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, observamos que o conceito se tornou hegemônico nos trabalhos acadêmicos e nos discursos empresariais. Dessa forma, vários representantes de setores econômicos assumem discursos sustentáveis e ambientalmente corretos, enquanto suas atividades impactam diretamente o meio ambiente, tanto ecologicamente, quanto socialmente (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012), a exemplo da mineração no Brasil (SANTOS *et al.*, 1995; LAURANCE; ALBERNAZ; COSTA, 2002; PEIXOTO; LIMA, 2004; MONTEIRO, 2005; MECCHI; SANCHES, 2010). Para Milanez & Santos (2013), a atividade mineral é intensa em termos de exploração dos recursos naturais e de poluição. Para os autores, o rastro dos impactos podem ser observados desde as áreas rurais com degradação da atmosfera, dos recursos hídricos, desmatamento e erosão, às áreas urbanas, onde os impactos perpassam pelo aumento populacional, ocasionando inchaço urbano, favelização, violência, exploração sexual e pressões nos serviços públicos em decorrência do aumento na demanda por saúde, saneamento básico e segurança (MILANEZ; SANTOS, 2013).

Como evidência dessa realidade, têm-se o estudo sobre desmatamento na Amazônia realizado por Laurance, Albernaz e Costa (2002), destacando que a expansão das atividades de mineração na região vem contribuindo significativamente para a expansão do desmatamento. Ainda na região Amazônica, Marturano *et al.* (2012, p. 1103) ponderam que, “com intuito de desenvolver o lugar, os grandes projetos na Amazônia procuraram, durante décadas sobre a égide do capitalismo, proporcionar a conversão de recursos naturais em qualidade de vida. A degradação sócio ambiental torna-se algo inerente aos grandes projetos”.

Diante dessa complexidade, ao tratar da sustentabilidade, abordamos também as relações e interesses de diversos atores sociais, especificamente em relação à mineração. Neste sentido, Borges & Martinez (2001, p. 33) ponderam que “faz-se necessária uma compreensão das percepções e expectativas dos atores sociais relacionados com a mineração, em todos os níveis, o que somente é possível a partir do desenvolvimento de processos participativos no âmbito da sociedade”. Portanto, através da lente da gestão social abordamos as relações e interesses entre Estado, mercado (empresas privadas) e sociedade civil.

2.2 Gestão Social no âmbito das relações entre Estado, mercado e sociedade civil

Antes de adentrarmos nas relações entre Estado, mercado e sociedade civil sob a ótica da gestão social, torna-se necessário discutir a questão do que seja público, pois, neste estudo, consideramos o meio ambiente como um bem público e a sustentabilidade como de interesse público. Conseqüentemente, para construção do que seja público e de interesse público, não podemos visualizar os atores Estado, mercado e sociedade civil como estanques. Em uma visão unilateral, devemos percebê-los como atores em um *continuum* processo de interação (KEINERT, 2007; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013).

Para Keinert (2007), a noção do que é público é resultado: “a) do entrelaçamento Estado-Sociedade, como espaço de mediação; b) do modelo de gestão pública, como espaço de organização e distribuição dos recursos públicos” (KEINERT, 2007, p. 73). No primeiro tópico, temos inicialmente, na relação entre Estado e Sociedade, o público “como espaço dinâmico, que, portanto, não pode ser garantido por delimitação nem possui um *locus* específico, rompendo, desta forma, a visão dicotômica entre público e privado, bastante arraigada nas sociedades ocidentais” (KEINERT, 2007, p. 73). Na visão Estadocêntrica, entende-se que o público localiza-se no Estado. Para tanto, “têm-se um Estado centralizador do ponto de vista político administrativo, estratégias de desenvolvimento nacionalistas pensadas a partir do Estado, autoritarismo ou paternalismo” (KEINERT, 2007, p. 81). Segundo Keinert (2007, p. 92), após a década de 1980, o conceito de público extrapola os limites do estatal, tornando-o mais amplo para este último, sendo agora Sociocêntrico, que “expressa-se por uma visão pluralista em termos de atores políticos e sociais” (KEINERT, 2007, p. 92), que, por sua vez, passa a “participar na definição e gestão das políticas públicas, bem como assume parte das ações públicas por meio da formação de entidades e associações do chamado terceiro setor público não estatal” (KEINERT, 2007, p. 51).

Nesse sentido, para Keinert (2007), deve haver uma ampliação do conceito do que seja público, demandando novos formatos organizacionais para o controle das atividades do Estado, baseado na participação cidadã e no controle social. Isso revela uma mudança do paradigma do Estado interventor, burocrático, pautado nas teorias administrativas clássicas e científicas, que fora questionado pela “emergência de movimentos sociais e sindicais, inicialmente; e organizações não governamentais, posteriormente” (KEINERT, 2007, p. 114), para uma matriz sociocêntrica.

Ainda para Keinert (2007, p. 189), a “sociedade brasileira está mais madura politicamente, mais preparada para assumir responsabilidades, mais organizada, aciona mecanismos de controle social, participa” no sentido de buscar melhores resultados em termos de eficiência e eficácia, além de exercer a cidadania. E é no contexto do fortalecimento da democracia e da cidadania que Cançado, Pereira e Tenório (2007, p. 86) afirmam que agora há “condições para a emancipação da Sociedade em relação ao Mercado e ao Estado”. Nessa fase da história contemporânea, a gestão que pauta as ações é a social, que representa o interesse público não estatal (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Em suma, pensar o público, para Oliveira & Pereira (2013), é ir além da noção de coletividade. Para os autores, a noção do que é público “diz respeito a um espaço onde indivíduos se organizam na busca de um bem maior, ou seja, do bem comum, do interesse público” (OLIVEIRA; PEREIRA, 2013, p. 21). Assim, pressupõe-se que existam momentos e espaços favoráveis para que as pessoas se expressem de forma dialógica, sem coerção, para que os cidadãos formem sua opinião (TENÓRIO,

1998; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). Logo, a gestão Social emerge como questionadora da gestão burocrática do Estado e a gestão estratégica do Mercado, pois está voltada para a *coisa pública* não estatal e para o interesse público.

A gestão social contrapõe-se à *gestão estratégica* na medida em que tenta substituir gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais [...]. Portanto, no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Assim, a gestão social se desenvolve em espaços e esferas públicas, uma vez que “torna-se capaz de converter os fluxos comunicacionais das esferas públicas em ações e decisões políticas a partir de sua organização na sociedade civil” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 103). Logo, compreende-se a gestão social como “uma ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum, tendo como tarefas na sociedade civil sistematizar os saberes alternativos, estruturar as avaliações técnicas especializadas voltadas para o bem comum, fortalecer a esfera pública municiando-a de informações de qualidade” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 103). De forma a corroborar com estas discussões, Tenório (2013, p. 15) afirma que “o conceito de gestão social, desde então pretendido, significaria o uso coletivo da razão por meio da livre argumentação, promovendo, no mundo social, acordos corretos e desejáveis à prática do bem comum”.

Concomitantemente, um processo de gestão social tem como fim o interesse público; e, nesse norte, a sustentabilidade é uma de suas categorias centrais. Sustentabilidade é entendida por Cançado, Pereira e Tenório (2013) no sentido de continuidade, embarcando o “meio ambiente, mas não só ele” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 142). Aqui, trabalhamos, em especial, com essa dimensão em consonância com a literatura sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

Pela lente da gestão social, nos processos referentes à mineração no Brasil, deveriam participar tanto representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil, de forma que as decisões não fossem centralizadas e, assim, se constituísse, conforme Tenório (2008, p. 39), de um “processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Por fim, em outra vertente, mais coerente com esta proposta da gestão social, Araújo (2014, p. 88) afirma que ela é orientada “por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder” e que “prevalecem a lógica humanitária, do interesse público e social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetário”.

Na seção seguinte, abordaremos os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa e sua coerência epistemológica.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Keinert (2007, p. 30), o lócus é o território a ser explorado pelo estudo (local institucional do campo) e o focus é a “perspectiva, teórica que coloca à disposição, conceitos para selecionar e

interpretar os fatos reais”, isto é, representa a perspectiva teórica, utilizada para estudar e buscar compreender determinada realidade. Portanto, como explanado, nosso lócus de análise são as dimensões sociais e ambientais no Novo Código da Mineração no Brasil, e, como lente teórica, adotamos a gestão social.

Em termos ontológicos, a gestão social “segue no sentido da possibilidade da construção da sociedade pelos seus membros e a realidade é forjada na interação entre os atores, pois eles são capazes de interpretar esta realidade e agir sobre ela” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 134). A epistemologia pondera que, para interpretar a realidade, faz-se necessário compreender os significados das ações dos atores. Nesse sentido, esta pesquisa foca a incorporação das dimensões sociais e ambientais no novo marco regulatório da mineração no Brasil. Como pesquisa qualitativa, não se pretende generalizar resultados, e sim tecer análises críticas a partir de diversas evidências empíricas identificadas em trabalhos já publicados. Em termos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como exploratório-descritiva, com vistas a propiciar maior familiaridade com o tema abordado, descrevendo as características do fenômeno sustentabilidade na mineração e os interesses relacionados a ela (GIL, 2007).

Para a coleta de dados, adotamos a pesquisa documental, que “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2007, p. 45), e também pesquisa bibliográfica em diversos periódicos e sites de notícias (GIL, 2007; DALBÉRIO; DALBÉRIO, 2009). Para localização e obtenção do material analisado, foram realizadas buscas em Leis, Decretos e Planos Governamentais, reportagens na mídia e informações de entidades interessadas, como cooperativas, empresas e organizações não governamentais (ONG’s). O período de consulta consistiu do lançamento da proposta do Novo Código da Mineração, em junho de 2013 até junho de 2014.

A busca ocorreu por meio da utilização de palavras-chave: ‘novo código da mineração’, ‘PL 5807/13’, ‘mineração e sustentabilidade’, dentre outras, delimitadas pela exaustão. Os textos selecionados foram salvos, fichados e categorizados no intuito de identificar os atores e as dinâmicas relacionadas a eles. Cabe esclarecer que esse artigo traz um primeiro olhar a partir dos referenciais de sustentabilidade, interesse público e gestão social sob o novo marco regulatório da mineração no Brasil, que ainda está em processo de elaboração, tramitando no Congresso Nacional, onde tem recebido um conjunto de alterações. Portanto, trata-se de uma análise da primeira versão, submetida à apreciação pela Câmara Federal, às ações políticas e aos procedimentos inerentes à gestão e ao planejamento, adotados nesse contexto. Ou seja, o texto base do ‘PL 5807/13’, elaborado no âmbito da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) do Ministério das Minas e Energia (MME), sob o comando do então Ministro Edison Lobão.

Dessa forma, os principais documentos selecionados para análise foram o ‘PL 5807/13’, os discursos da Presidente da República, Dilma Rousseff e do Ministro de Estado de Minas e Energia, Edson Lobão, no lançamento do novo marco regulatório da mineração em Brasília, no dia 18 de junho de 2013. A esses documentos foram inseridas outras referências para elucidar e contextualizar alguns aspectos identificados durante a análise selecionados via internet, conforme supracitado. Em geral, com estes dados seria possível responder aos questionamentos necessários para cumprir com o objetivo geral do artigo, que perpassa pela identificação dos conteúdos que indicam os interesses

presentes na proposta do Novo Código da Mineração, qual é aquele que predomina e as suas dinâmica; como a questão da sustentabilidade é abordada; quais os principais agentes sociais e organizações envolvidas com a questão da sustentabilidade na mineração e seus interesses; e se existe algum ator ou interesse centralizador das decisões.

Portanto, para análise dos dados, procedemos com Análise de Discurso Crítica. Resende & Ramalho (2013), fundamentando-se em Fairclough, consideram a análise de discurso crítica como um modelo teórico-metodológico que analisa as práticas sociais por meio de recursos linguísticos utilizados pelos atores sociais considerando o contexto em que a interação discursiva acontece. Fairclough (2001) entende discurso como uma prática social reprodutora e transformadora de realidades sociais permeadas por relações de dominação e poder. Assim, segundo Faria e Meneghetti (2007, p. 119), “todo discurso oculta uma rede simbólica de relações de dominação ideológica e de poder”. Neste artigo, focamos especialmente a ideologia e os discursos hegemônicos, conforme indicado por Fairclough (2001).

4 O NOVO CÓDIGO DA MINERAÇÃO EM ANÁLISE

Os resultados e discussões serão apresentados em três seções, conforme categorias analíticas propostas. Na primeira, desconstruímos a noção de interesse público no âmbito da mineração; na segunda, apresentamos, especificamente, a questão da sustentabilidade; e, na terceira, apresentamos um debate sobre a participação dos diversos atores sociais.

4.1 Construção e corrupção do interesse público

Segundo Bustamante *et al.* (2013), o novo código da mineração é resultante dos condicionantes internos e externos na economia brasileira após a década de 2000. Para os autores, com o crescimento e sucesso econômico da mineração, o Estado sentiu a necessidade de maior intervenção, tendo em vista que os resultados econômicos da mineração não estavam sendo devidamente apropriados, decorrentes de problemas na legislação que rege o setor mineral.

Como os recursos minerais são bens da União (BRASIL, 1988, art. 20, IX) e a legislação sobre estes é de sua competência (BRASIL, 1988, art. 22, XII), “o poder de intervenção da União nas atividades de aproveitamento desses recursos é maior do que em outras atividades econômicas” (BUSTAMANTE *et al.*, 2013, p. 45). Neste sentido, em trâmite no Congresso Nacional, está o projeto de lei que versa sobre o novo marco legal da mineração (PL 5807/2013). O novo marco da mineração traz inovações em três pontos considerados carentes:

Modifica o método de concessão das licenças minerais; reformula a gestão e organização dos órgãos públicos, extinguindo o DNPM [Departamento Nacional de Produção Mineral], criando a Agência Nacional de Mineração, o Conselho Nacional de Mineração. Além disso, atribui um papel mais importante ao Serviço Geológico Nacional (CPRM); e institui uma nova política fiscal para o setor, aumento da alíquota da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) fazendo com que ela incida sobre o faturamento bruto das empresas [e não sobre as receitas líquidas como anteriormente] (OLIVEIRA, 2013, p. 7).

Segundo Bitencourt (2013), o projeto vem sendo planejado desde 2010 a portas fechadas, pelo Governo Federal, em especial pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil. No entanto, o governo pondera que o processo ocorreu de forma transparente, democrática e que foi pensado no mais elevado espírito público – em prol do interesse público (MME, 2013). Como justificativa para essas afirmativas, o Ministro de Minas e Energia, Edson Lobão, em pronunciamento de lançamento do Novo Código da Mineração, explanou que o Código contou com consulta prévia a várias entidades, sendo ouvidas inúmeras vezes: os “agentes econômicos, consultorias independentes, além dos mais renomados técnicos e cientistas; consultamos as legislações de vários países; participamos de todas as audiências públicas e debates para os quais fomos convidados” (MME, 2013, p. 4-5). Entretanto, observa-se que o discurso do Ministro já indica um déficit de participação da sociedade civil (BITENCOURT, 2013; OLIVEIRA, 2013), conforme será abordado no tópico ‘a participação dos atores sociais’.

O projeto de lei em análise no Legislativo desde junho do ano de 2013 entrou na pauta como item em caráter de urgência. Em pronunciamento de lançamento do novo código, a Presidente Dilma Roussef argumentou que o caráter de urgência “deve ser considerado diante da necessidade de maiores investimentos na mineração, na busca de compensação mais justa entre os entes federados que abrigam esta atividade e também na garantia de **respeito ao meio ambiente** e às comunidades” (PRESIDÊNCIA, 2013, p. 3) (grifo nosso). Vemos que, em seu discurso, aparece a questão do meio ambiente. No entanto, alguns atores da sociedade civil ligados à atividade mineral questionaram a ausência de debates em relação à nova proposta e conseguiram tirar a matéria da pauta do caráter de urgência¹.

A esse respeito Bitencourt (2013) apresentou o seguinte questionamento: se as propostas de alteração do Código da Mineração estavam sendo debatidas ‘em sigilo’ há quatro anos, por que o poder legislativo e a sociedade civil teriam apenas 90 dias (45 dias em cada Casa Legislativa) para debater e chegar às conclusões? Adicionalmente, complementa que as razões para evitar o debate perpassam pela estratégia estatal e privada de exploração mineral sustentada na dilapidação dos territórios, das reservas nacionais de minérios e na reprimarização da nossa economia (BITENCOURT, 2013). Dessa forma, evita-se gerar debates públicos acerca do Novo Código de Mineração e a ausência de informação despolitiza a formação da opinião sobre o assunto. Esses aspectos se contrapõem aos princípios da gestão social de equidade nos debates e participação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Assim, pode-se observar, nos argumentos apresentados, que um dos principais fatores que motivaram a alteração da legislação do código é de ordem econômica. Tal pretensão fica clara nos argumentos explanados pela Presidente Dilma: “Nosso objetivo é criar um marco legal **favorável aos negócios, aos investimentos produtivos** fortalecendo um novo círculo de desenvolvimento de nosso país, mas tudo isso com ganhos para a sociedade, para os trabalhadores e para o meio ambiente” (PRESIDENCIA, 2013, p. 2) (grifo nosso). Também faz parte do discurso da Presidente a questão ambiental, social e tributária.

Para a Presidente, o Código seria uma forma de dar maior estabilidade e segurança jurídica aos investidores da mineração. Essas duas questões, segundo seus argumentos, são imprescindíveis para o “bom andamento dos negócios e, ao mesmo tempo, corresponde às necessidades de investimentos,

¹ Conforme nota divulgada por representantes do Programa Política e Direito Socioambiental, “mais de 80 organizações da sociedade civil, movimentos sociais, partidos e parlamentares, entre eles o ISA, assinaram uma nota pública contra a apresentação em regime de urgência, por parte do governo, do Projeto de Lei 5.807/2013, que pretende modificar o Código de Mineração” (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2013).

de conservação e recuperação ambiental, respeito pelos direitos dos trabalhadores e pelas comunidades nas quais os projetos estão inseridos” (PRESIDÊNCIA, 2013, p. 2) (grifo nosso). Sob o aspecto tributário, o novo marco regulatório muda base de cálculo de arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, da receita líquida para o faturamento bruto das empresas, e pode chegar a 4%. Segundo a Presidente, com esta alteração, “isso dará um incremento importante para o orçamento dos estados e municípios que convivem com a atividade minerária. A mudança na regra de cálculo permitirá praticamente dobrar a arrecadação proveniente dessa atividade” (PRESIDENCIA, 2013, p. 3).

Apesar de a Presidente explanar em seu discurso aspectos relacionados às questões sociais e ambientais, no texto do Projeto Lei não se evidenciam medidas envolvendo as pessoas ou comunidades impactadas pela mineração, bem como as descrições das ações para conter os impactos da mineração nos aspectos sociais e ambientais (OLIVEIRA, 2013).

Essas questões lembram diversas críticas apresentadas ao conceito de desenvolvimento sustentável: um ato de malabarismo conceitual que se tornou presente na opinião mundial (MISOCZKY; BÖHM, 2012). Misoczky & Böhm (2012) discutem que o capitalismo verde se transformou em uma estratégia de mercantilização da natureza. Assim, o desenvolvimento sustentável funcionou como um calmante e legitima um modelo que se mostra sustentável, mas que, na verdade, é devastador para o meio ambiente (MISOCZKY; BÖHM, 2012; VIZEU, MENEGHETTI; SEIFERT, 2012).

Essas discussões ganham apontamentos factíveis diante do pronunciamento do Ministro Edson Lobão, quando ele afirma: “era necessário, igualmente, criar um **ambiente favorável aos investimentos**, com mais competitividade, para a geração de riquezas em benefício de todos os brasileiros” (MME, 2013, p. 3) (grifo nosso). Observamos nos argumentos ora expostos uma relação causal de desenvolvimento econômico propiciando melhorias para a sociedade, trabalhadores e meio ambiente. É importante notar, inicialmente, que as justificativas apresentam a mineração como um produto/atividade que traz e que, com o novo marco, vai trazer melhorias; no entanto, não faz alusão ao contexto da mineração, que é permeado pelas relações desiguais e interesses diversos. O discurso revela, também, a hegemonia (RESENDE; RAMALHO, 2013) da lógica capitalista, marcadamente pelas palavras ‘competitividade’ e ‘riqueza’, de outra forma, a hegemonia da lógica de mercado na atividade mineral. Dessa forma, o dito revela ênfase na preocupação com a competitividade e a dimensão econômica, e, apesar de mencionar questões sobre a sustentabilidade (Art. 1º, V) ou aspectos sociais (Art. 1º VI) do processo de mineração, não traz maiores desdobramentos destas questões no Novo Marco Regulatório da Mineração.

Assim, a estratégia do governo na definição da linha desenvolvimentista como uma justificativa na definição do interesse público está ancorada no fato de a mineração, nos últimos anos, ter sido adotada como um dos setores principais ao modelo de desenvolvimento brasileiro (BITENCOURT, 2013).

Pelo colocado, observamos a tentativa de construção por parte do Governo influenciado pelo setor empresarial do Novo Código de Mineração como uma legislação que atende aos interesses públicos e que foi construído com a participação de diversos atores sociais. No entanto, até o momento, mostrou-se que essa, visão é facilmente “desnaturalizada” e revela a pouca participação da sociedade civil nas decisões. A seguir, realizamos uma análise mais aprofundada da questão da sustentabilidade.

4.2 A sustentabilidade na mineração

Podemos visualizar as discussões da sustentabilidade na mineração sob duas óticas. A primeira seria aquela que preza pela lógica de mercado, que enxerga a mineração como um negócio, regulado sob a égide de seus pressupostos. E, a segunda seria aquela que parte do pressuposto, de que os recursos minerais, bens de interesse público, são finitos e escassos, e que sua exploração gera fortes impactos na sociedade e no meio ambiente (OLIVEIRA, 2013). Diante disso, teremos organizações defendendo seus interesses em âmbitos diversos. Aquelas ligadas à primeira discussão tentaram, através de jogos de interesses, postular seus interesses privados em detrimento do interesse público não estatal, defendido pelas organizações da sociedade civil, em especial.

Inicialmente, ao analisar o texto do novo código da mineração, observamos poucas considerações voltadas para a sustentabilidade. Mesmo assim, o Art. 1º do regulamento revela que “o aproveitamento dos recursos minerais é atividade de utilidade pública e de interesse nacional” e estará pautado, dentre as demais diretrizes, pelo “compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a recuperação dos danos ambientais causados pela atividade de mineração” (BRASIL, 2013, grifo nosso). Observa-se que o texto apresenta o desenvolvimento sustentável como compromisso e que o meio ambiente está recebendo a devida atenção na sua relação com a atividade mineral no Brasil.

Consoante aos discursos de sustentabilidade do novo marco regulatório, está o Plano Nacional da Mineração que “servirá como referência para o planejamento do setor mineral nos próximos 20 anos, integrado às políticas ambientais e industriais, com o objetivo comum de promover o **desenvolvimento sustentável** do Brasil” (BRASIL, 2010, p. XVI) (grifo nosso). Para tanto, está ancorado em três diretrizes: governança pública eficaz, agregação de valor e adensamento de conhecimento e sustentabilidade. Como este último é foco do nosso estudo, apresentam-se os objetivos da diretriz em questão:

Sustentabilidade como premissa, pelo incentivo a uma atividade mineral que propicie ganho líquido à geração presente, pela criação de novas oportunidades, e por um legado positivo às gerações futuras, pela manutenção da qualidade ambiental do território tanto durante a extração quanto no pós-fechamento das minas, inclusive propiciando a diversificação produtiva que as rendas mineiras possibilitam (BRASIL, 2010, p. 1).

Observa-se que a diretriz reproduz o discurso do conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pelo Relatório Brundtland e presente no Art. 225 da Constituição Federal de 1988, mas permanecem marcadores típicos de relações comerciais. Em outra parte do código, no Art. 3, a responsabilidade do minerador aparece em seu parágrafo único: “o exercício de atividade de mineração inclui a responsabilidade do minerador pela recuperação ambiental das áreas impactadas” (BRASIL, 2013). Para a Presidente Dilma, o código da mineração “é uma vitória, sem dúvida, do meio ambiente, porque os contratos terão exigências ambientais mais claras como obrigação de que, ao fechar uma mina, a empresa que a explorou deva recuperar ambientalmente a região onde ela funcionou. É, enfim, a vitória do **interesse nacional**” (PRESIDÊNCIA, 2013) (grifo nosso). Adicionalmente, a Presidente complementa: “este marco regulatório é a vitória daquilo que mais **interessa às empresas e à sociedade brasileira**: a concorrência pela eficiência, a transparência, a segurança jurídica, respeito ao meio ambiente e às comunidades e aos trabalhadores envolvidos” (PRESIDÊNCIA, 2013) (grifo

nosso). Observa-se que os discursos universalizam a questão da mineração, isto é, compõem um discurso generalista que oculta relações de poder e capital, como também apresenta a mineração como um bem de interesse público e que todos vão se beneficiar com o novo marco.

Podemos observar que o discurso da Presidente está ancorado nos pressupostos da Ecoeficiência, ou seja, nos postulados da Teoria da Modernização Ecológica (que é a base do Desenvolvimento Sustentável), que se baseia na crença na eficiência técnica em corrigir os danos ambientais, na ideia de consenso para resolver os conflitos de interesses, ignora os limites ecológicos em favor da capacidade técnica de melhor explorar os recursos naturais, ou mitigar os efeitos da exploração destes (MISOCZKY; BÖHM, 2012; VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012).

Dessa forma, entre os argumentos da Presidente e o exposto no código, percebemos uma omissão quanto aos critérios de responsabilidade do setor produtivo, ou melhor, das empresas minerais, bem como dos agentes reguladores e fiscalizadores em relação ao meio ambiente. Além do mais, para Borges & Martinez (2011, p. 36), seria necessário levar “em consideração os possíveis impactos econômico-sociais na rentabilidade e viabilidade da atividade, especialmente para aquelas comunidades ali instaladas e dependentes direta ou indiretamente da atividade de mineração”. Existe, assim, uma priorização das questões financeiras e econômicas em detrimento das sociais e ambientais e, também, secundarização dos próprios sujeitos e atores atingidos pela mineração, além da generalização do desenvolvimento sustentável e do reparo aos danos ambientais como suficientes.

Diante do exposto, percebemos que, na construção do novo marco da mineração, preza-se pelas questões de ordem econômica (eficiência, transparência e segurança jurídica) em detrimento das questões sociais e ambientais. Assim, o modo de operacionalização da ideologia do governo Estadocêntrico (KEINERT, 2007) é o foco em determinados temas (econômicos), e outros são caracterizados como de menor importância (ambientais e sociais). Diante dos objetivos do Estado, percebemos que questões voltadas para sustentabilidade não são levadas em consideração, aparecendo apenas nos posicionamentos e pronunciamentos para legitimar o novo código da mineração frente aos demais entes, mercado e sociedade civil.

Dessa forma, no que tange à sustentabilidade, o modelo dominante de desenvolvimento «tanto não questiona a hegemonia do mercado como orientador da atividade produtiva, como pouco discute até que ponto a lógica de produção para o mercado é coerente” (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012, p. 579). Como foi na própria Eco-92, em que as empresas estavam presentes e realizaram negócios (MISOCZKY; BÖHM, 2012), na atividade mineral no Brasil, elas se apresentam junto a seus interesses, como na elaboração da proposta do Novo Código da Mineração (BITENCOURT, 2013B; BUSTAMANTE *et al.* 2013; OLIVEIRA, 2013).

4.3 A participação dos atores sociais

Segundo Souza (2006), a atuação do Estado (dos governos, especificamente) possui certa autonomia, no entanto, é permeável de influências. E com o Novo Código da mineração, este processo não foi diferente, pois observamos a influência em maior grau do mercado (empresas privadas) e em menor destaque da sociedade civil. Justifica-se a participação do primeiro pelo fato de que os membros políticos diretamente envolvidos com a proposta do código da mineração

tiveram suas campanhas financiadas em parte pelas grandes empresas mineradoras: “o modelo de extração mineral que põe em primeiro plano a rentabilidade dos negócios para as empresas e governos e secundarizam a participação da sociedade civil, em especial a dos atingidos pela mineração” (OLIVEIRA, 2013, p. 43).

Logo, a característica preponderante do código é a centralização, “com poderes de decisão concentrados no Executivo e blindado contra qualquer ameaça de participação cidadã” (BITENCOURT, 2013, p. 7). De acordo com Bustamante *et al.*, (2013, p. 79), “o viés excessivamente tecnocrático, intervencionista e centralizador do Poder Executivo Federal afasta quaisquer outros atores do centro da tomada de decisões no setor mineral e semeia insegurança”. Além do mais, os autores acrescentam que “**a sociedade é ignorada** pelo PL, que é omissa a questões de extrema relevância, como o licenciamento ambiental, o pacto intergeracional e a transformação da CFEM em benefícios para sociedade” (BUSTAMANTE *et al.*, 2013, p. 79) (grifo nosso).

Um exemplo pode ser observado nos debates para negociação do novo código da mineração. Para Bitencourt (2013), dados analisados sobre a participação no processo de elaboração da proposta revelam que, ao longo do processo, tiveram 189 representantes, sendo, em sua maioria, representantes ministeriais: Ministério de Minas e Energia – MME, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Em menor número, estiveram presentes representantes da Vale S.A. e do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM. Já os sindicatos, movimentos sociais e ONGs estiveram praticamente ausentes nessas discussões. Para Milanez (2012, p. 81), a “decisão de conceber um novo marco regulatório unicamente a partir das contribuições e demandas das empresas mineradoras reforça o caráter de interesse privado”.

Foi baseado neste contexto que diversas organizações, como as dos territórios afetados pela mineração, movimentos sociais do campo e da cidade, pesquisadores e ONGs se organizaram desde 2012 para trocar e acumular conhecimento sobre a mineração no Brasil e, no dia 29 de maio de 2013, antes do lançamento do Novo Marco da Mineração, constituíram o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração para reivindicarem em relação ao novo regulamento: democracia e transparência na formulação e aplicação da política mineral brasileira; direito de consulta, consentimento e veto das comunidades locais afetadas pelas atividades mineradoras; definição de taxas e ritmos de extração, de acordo com planejamento democrático; delimitação e respeito a áreas livres de mineração; controle dos danos ambientais e estabelecimento de Planos de Fechamento de Minas com contingenciamento de recursos; respeito e proteção aos Direitos dos Trabalhadores; e a garantia de que a Mineração em Terras Indígenas respeite a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e esteja subordinada à aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas (OLIVEIRA, 2013).

No entanto, para Oliveira (2013, p. 43), os membros do Comitê “sequer tiveram acesso ao conteúdo da proposta do novo código antes que fosse apresentado ao Congresso, ao contrário das empresas, que, inclusive, o modificaram em detalhe”. Essa observação evidencia ausência de diálogo do Estado e do setor empresarial (Mercado) com a sociedade civil, demonstrando cada vez mais a necessidade de “construção de vias de acesso para a cidadania influir no planejamento do setor” (BITENCOURT, 2013). Essa ausência de diálogo dificulta qualquer processo que possa ser gerencial dialógico e revela a centralização das decisões e prevalência de interesses estatais e privados em

detrimento do interesse público.

Cabe ponderar que o novo marco regulatório ainda está em trâmite no Congresso Nacional e que já sofreu um conjunto de alterações em função de pressões políticas pelos diversos atores sociais interessados na matéria. Atualmente, o PL 5807/13 foi agregado a outros seis projetos de lei – PL 37/11 e apensados. A expectativa do relator é votar o projeto até o fim de maio de 2015 (BRASIL, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, discutimos que mudanças na legislação brasileira sobre a atividade mineral, especificamente o novo Marco Regulatório da Mineração, são decorrentes do contexto interno e externo na economia do Brasil e do modelo de desenvolvimento do Estado, no momento em que ele passa a ser o ator central. Com base em Keinert (2007), visualizamos o Estado como ator central na definição do interesse público, ou seja, no caso estudado, uma matriz ainda Estadocêntrica. Todavia, vimos a influência do mercado (empresas de mineração ou relacionadas a estas) nos debates sobre o novo código da mineração e sua influência na definição de um modelo de negócio para a mineração mais competitivo e com maior segurança jurídica.

Conforme tratado por Oliveira (2013, p. 43), as empresas minerárias exerceram forte influência na definição dos interesses públicos, uma vez que “a [grande] maioria dos agentes políticos diretamente envolvidos nos debates relativos à mineração obtiveram financiamentos das empresas mineradoras, revelando um encontro evidente, quiçá uma subordinação, do interesse público ao interesse privado”. No modelo estadocêntrico, esse movimento das empresas minerais expressa “uma tentativa dos grupos de interesse penetrarem no aparelho do Estado por meio de seus *lobbies*, movimentos corporativos ou atores estratégicos” (KEINERT, 2007, p. 77) para fazerem com que seus interesses particulares tornem-se interesses públicos.

Por outro lado, observamos a constituição de organismos da sociedade civil numa tentativa de maior diálogo com o poder público no sentido de debater e auxiliar no processo de construção de um código que leve em conta o interesse público, a sustentabilidade em suas dimensões ambiental e social. No entanto, no processo de elaboração da primeira versão do Novo Código da Mineração, o poder público priorizou os interesses do mercado no debate em detrimento das opiniões da sociedade civil. Tais questões podem ser melhor compreendidas baseando-se nos argumentos de Habermas (2011, p. 107), quando este autor afirma que “os agrupamentos da sociedade civil são sensíveis aos problemas, porém os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, muito fracos para despertar em curto prazo processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão”.

Nesse sentido, frisamos a secundarização das questões sociais e ambientais em detrimento das financeiras e econômicas e, também, a secundarização dos próprios sujeitos, atores, leia-se atingidos pela mineração e sociedade civil, e suas ações de tentativas de diálogo com o poder público, em que o discurso generalista oculta relações de poder e capital, como também apresenta a mineração como um bem de interesse público e que todos vão se beneficiar com o novo marco – mas, na realidade, estão preponderando interesses setoriais.

Diante do que foi abordado, percebemos a urgência de um maior debate quanto à necessidade de um modelo de gestão que se pautar pelo processo democrático, não só da definição dos interesses

públicos, em especial a sustentabilidade, mas, também, um maior espaço de fala no qual os sujeitos possam expor suas opiniões sem serem coagidos pela racionalidade estratégica (TENÓRIO, 1998; 2005; 2008). Logo, “se os bens minerais são bens da União, ou seja, do povo brasileiro, a forma, o ritmo e a destinação dos benefícios de sua exploração devem ser fruto de um debate democrático nacional que resulte em um planejamento público sobre o tema” (OLIVEIRA, 2013, p. 43).

Neste trabalho, a lente de análise da gestão social revela uma realidade na qual o protagonismo da gestão social é limitado pela influência do mercado e da sua lógica. Assim, observamos a preponderância do interesse privado sobre o público, da ausência de dialogicidade e, conseqüentemente, a não formação de intersubjetividades e de uma esfera pública politizada. Visualizamos, também, que, no caso específico, é preciso mudar, ainda, o modelo de gestão, caso o que se queira a superação das condições sociais, econômicas e ambientais que atingem a maioria da população, para, assim, caminhar na direção de uma gestão em que “a legitimidade das decisões políticas deva ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2005, p. 105).

Este artigo indica caminhos para outras pesquisas que discutam a sustentabilidade na mineração no Brasil, a gestão social de políticas públicas e a participação da sociedade civil nesses processos. Adicionalmente, sugere-se, teórico-metodologicamente a utilização da análise crítica do discurso e pesquisas de campo com organizações da sociedade civil que participaram dos processos de construção do novo marco na mineração (e em que medida participaram), bem como com sujeitos sociais diretamente atingidos pelos efeitos da mineração no Brasil. Por fim, uma das limitações deste trabalho se refere ao fato de o texto do Novo Código da mineração ainda encontrar-se em trâmite na Câmara dos Deputados, podendo ser votado após as eleições, em novembro de 2014 (SPERANDIO, 2014). Outra limitação se refere à utilização de dados apenas documentais e bibliográficos e a discussão dos atores sociais de forma genérica. Além disso, pode-se confrontar os elementos apresentados neste artigo com a Política Nacional da Participação Social (PNPS), Decreto 8243 de 23 de maio de 2014, mas, rejeitada pelo plenário da Câmara ainda em 2014.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. T. Gestão social. In: BOULLOSA, R. F. **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

BITTENCOURT, C. Código da Mineração: a urgência é do mercado. Entrevista especial com Carlos Bittencourt. **Unisinos**, 17 jul. 2013. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/521975-codigo-da-mineracao-a-urgencia-e-do-mercado-entrevista-especial-com-carlos>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BORGES, L. F.; MARTINEZ, J. E. A. Mineração e desenvolvimento sustentável: A visão do Brasil. In: BARRETO, M. L. **Ensaio sobre a sustentabilidade da mineração no Brasil**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2001. p. 31-42.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:

Senado, 1988.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030** (PNM – 2030) Brasília: MME, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de Maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa... Brasília, Diário Oficial da União – DOU, Seção 01, 28 de maio de 2012, p. 01.

BRASIL. **PL 5807/2013**, dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2014.

BRASIL, E. Relator esperar votar Novo Código da Mineração até maio. **Câmara Notícias**, Economia, 31 de março de 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/484916-RELATOR-ESPERA-VOTAR-NOVO-CODIGO-DE-MINERACAO-ATE-MAIO.html>>. Acesso em 10 maio 2015.

BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: CRV, 2013.

CANDIA, R. C.; HENNIES, W. T.; IRAMINA, W.; ELGUERA, J. F. Análise de acidentes fatais na mineração: o caso da mineração no Peru. **Revista Escola de Minas**, v. 62, n. 4, p. 517-523, 2009.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONAMA. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental...Brasília, DOU no 61, 29 mar 2006, Seção 1, p. 150 – 151.

COSTA, L. R. Os garimpos clandestinos de ouro em minas gerais e no Brasil: tradição e mudança. **História & Perspectivas**, p. 247-279, jan./dez., 2007.

DALBERIO, O.; DALBERIO, M. C. B. **Metodologia científica: desafios e caminhos**. São Paulo: Paulus, 2009.

ENRÍQUEZ, M. A.; FERNANDES, F. G. C.; ALAMINO, R. C. J. A mineração das grandes minas e as dimensões da sustentabilidade. In: ENRÍQUEZ, M. A.; FERNANDES, F. G. C.; ALAMINO, R. C. J. (eds.).

- Recursos Minerais e Sustentabilidade Territorial:** grandes minas. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2011.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Discursos Organizacionais. In: FARIA, J. H. (Org.). **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2007. p. 119-141a.
- FAUSTO, B. **História do Brasil.** Edusp, 1996.
- FIGUEIREDO, L. Mulheres nas Minas Gerais. In: DEL PRIORE, M. (Org.). **História das mulheres no Brasil.** São Paulo: Contexto e Editora Função Unesp, 2001.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GUIMARÃES, J.; AMORIM, A. P. **A corrupção da opinião pública:** uma defesa republicana da liberdade de expressão. São Paulo: Boitempo, 2013.
- GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 508-532, 2012.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. II.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Gestão para a sustentabilidade na mineração:** 20 anos de história. Brasília: IBRAM, 2013.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Código da Mineração, urgência não!.** 04 de Julho de 2013. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/codigo-da-mineracao-urgencia-nao>>. Acesso em 10 ago. 2014.
- JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.
- KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil:** crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2007.
- LAURANCE, W. F.; ALBERNAZ, A. K. M.; COSTA, C. O desmatamento está se acelerando na Amazônia brasileira? **Biota Neotropica**, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2002.
- LINS, F. A. F.; LOUREIRO, F. E. V. L.; ALBURQUEQUE, G. A. S. C. **Brasil 500 anos:** a construção do Brasil e da América Latina pela mineração. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000.
- MACHADO, I. F. Indústria mineral. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 33, p. 41-65, 1998.
- MARTINS, J.; LIMA, P. C. R. (Coord.). **Setor mineral rumo a um novo marco legal.** Brasília, DF:

Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2011.

MARTURANO, E. S. Mineração na Amazônia e impactos na nascente da micro bacia do rio Água Boa em Juruti. **REVISTA GEONORTE**, Edição Especial, v.3, n.4, p. 1093-1104, 2012.

MAY, P. (Org). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2. ed, Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2010.

MECHI, A.; SANCHES, D. L. Impactos ambientais da mineração no Estado de São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 209-220, 2010.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis, v. 10, p. 119-148, jan./jun. 2013.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Discurso do Ministro Edison Lobão no Lançamento do Código da Mineração**, Brasília, 18 de junho de 2013. Disponível em < http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2013/Discurso_do_Ministro_Edison_Lobxo.pdf >. Acesso em: 10 fev. 2014.

MISOCZKY, M. C.; BÖHM, S. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 5, p. 546–568, 2012.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 187-207, 2005.

OLIVEIRA, C. R. **Quem é quem nas discussões do novo código da mineração**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, Rio de Janeiro, ago. 2013.

OLIVEIRA, V. A. R.; PEREIRA, J. R. Interesse público: significados e conexões. **Cadernos Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 13-23, 2013.

PEIXOTO, R. J.; LIMA, H. M. Diagnóstico dos garimpos de topázio imperial no Alto Maracujá, Sub-bacia do Rio das Velhas, MG. **Revista Escola de Minas**, v. 57, n. 4, p. 249-254, 2004.

PINTO, M. S. Aspectos da mineração colonial. In: LINS, F. A. F.; LOUREIRO, F. E. V. L.; ALBURQUEQUE, G. A. S. C. **Brasil 500 anos**: a construção do Brasil e da América Latina pela mineração. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000.

PONTES, L. M. V. **Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará**: a questão dos limites municipais. Fortaleza: IPECE, 2010.

PRESIDÊNCIA. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia lançamento do Marco Regulatório da Mineração - Brasília/DF**. Brasília, 18 de junho de 2013. Disponível em < <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-lancamento-do-marco-regulatorio-da-mineracao> >

brasil-ia-df/view>. Acesso em: 10 fev. 2014.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. **Análise de discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2013.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 213-242, 1997.

SANTOS, E. O.; LOUREIRO, E. C. B.; JESUS, I. M.; BRABO, E.; SILVA, R. S. U.; SOARES, M. C. P.; CÂMARA, V. M.; SOUZA, M. R. S.; BRANCHES, F. Diagnosis of Health Conditions in a Pan-Mining Community in the Tapajós River Basin, Itaituba, Pará, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 11, n. 2, p. 212-225, 1995.

SILVA, F. F.; SILVA, E. A.; ALCÂNTARA, V. C.; MACHADO, R. R.; DRUMOND, L. C. D.; SOUZA, A. C. Relações entre instituições públicas e privadas na geração de desenvolvimento sustentável: potencialidades e limitações da região do Alto Paranaíba-MG. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 7, p. 01-19, 2008.

SILVA, O. P. A mineração em minas gerais: passado, presente e futuro. **Geonomos**, v. 3, n. 1, p. 77-86, 1995.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPERANDIO, M. Novo Código de Mineração só será votado depois das eleições. *Época*, 12 de mar. 2014. Disponível em < <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/felipe-patury/noticia/2014/03/novo-codigo-de-mineracao-so-sera-votado-bdepois-das-eleicoesb.html> >. Acesso em: 20 de jun. 2014.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, p. 101-124, 2005.

_____. Gestão social uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

_____. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional. 3. ed. Ijuí, RS: Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a gestão social? In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 2013, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, 2013.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012.