



# A Agenda da Sociedade Civil frente às Indústrias Extrativas no Brasil

IBASE:  
Maria Elena Rodriguez



# A Agenda da Sociedade Civil frente às Indústrias Extrativas no Brasil

IBASE:  
Maria Elena Rodriguez



Relatório realizado graças ao patrocínio da Fundação Ford e em colaboração com a RedeLatino-Americana de Indústrias Extrativistas





# Sumário

<b>Introdução</b> .....	4
<b>Primeira Seção: A agenda política da sociedade civil</b> .....	5
1.1 Introdução .....	5
1.2 Regimes políticos e o “consenso das mercadorias” .....	5
1.3 Organização do Estado .....	7
1.4 Transparência e prestação de conta .....	11
1.5 Prevenção dos conflitos extractivos e decriminalização do protesto .....	15
1.6 Direitos territoriais, de autodeterminação e de consulta dos povos indígenas e afro .....	19
<b>Segunda Seção: A agenda económica e social da sociedade civil</b> .....	22
2.1 Introdução .....	22
2.2 Diversificação produtiva e das fontes de renda .....	22
2.3 A reforma tributária para a justiça e sustentabilidade .....	29
2.4 Redução de desigualdade territorial e de grupos .....	34
<b>Considerações finais</b> .....	40
<b>Referências</b> .....	41

## Introdução

Os países da América Latina, cada um à sua maneira, experimentaram um período diferenciado nos anos 2000. Alavancados pelo crescimento de países emergentes como China e Índia e por intensa desregulamentação financeira, os preços das commodities dispararam no cenário mundial, materializando-se para boa parte da região um período de crescimento com uma espécie reprimarização econômica. Desde os anos 1980, se observava uma ampliação das fronteiras extrativas, com significativos investimentos transnacionais, porém, a diferença é que no período recente os termos de troca se mostraram mais favoráveis. Os países, então, optaram por intensificar ainda mais os processos extrativos, aproveitando-se do superciclo para realizarem novas concessões, investimentos, ampliação da produção e da renda extrativa capturada, gerando diversos conflitos.

O Brasil apresenta um caráter ligeiramente distinto do cenário geral da América Latina, já que possui uma economia razoavelmente diversificada. Ainda que com um parque industrial amplo, o país experimentou, a partir dos anos 1990, um aumento do peso das atividades primário-exportadoras caracterizando-se em uma reprimarização da economia. As relações comerciais com a China certamente influenciaram nesse sentido, principal demandante de commodities como carne e ferro tornado nossa pauta exportadora cada vez mais concentrada nesses produtos.

Como em todo ciclo, há momentos de alta e momentos de queda. Os períodos de queda dos preços, no caso, se caracterizam por pressões por parte das empresas para que os governos concedam subsídios, desregulamentação, redução de taxaço e similares. Neste sentido, uma agenda de políticas de incentivo aos investimentos e produção se coloca, iniciando-se intensas disputas no âmbito estatal, muitas ainda não consolidadas. Na fase aqui chamada de pós-boom, portanto, há grande pressão para que o governo siga dando incentivos – cada vez maiores – aos setores extrativistas, no que pode ser entendido como uma *corrida para baixo* (*race to the botton*). Neste cenário, se aumentam os volumes extraídos para compensar as quedas de preço, abrindo-se novas possibilidades para a conflitividade social.

É difícil analisar esse cenário de pós-boom no Brasil, já que, recém-iniciado, ele se confunde com um momento de grande conturbação política e social. Assim, não está claro se todas as hipóteses sobre esse momento se verificam, mas a extração segue crescendo, bem como a pressão que exercem as empresas mineradoras e petrolíferas no país.

Para avaliar essas questões do pós-boom brasileiro, este relatório se divide em três partes. Além dessa introdução, a primeira analisa a organização política em torno do avanço extrativista. Debate-se a classificação do Brasil como neodesenvolvimentista, em paralelo com neoextrativismo. Também se avaliam os avanços na transparência e na gestão dos conflitos, com a participação da sociedade civil. Na segunda sessão, são avaliados os aspectos econômicos dos avanços extrativistas recentes. Os impactos sobre as receitas e as desigualdades territoriais são investigadas, no boom e pós-boom do superciclo de commodities.

Por fim, são apresentadas as conclusões.

## Primeira Seção:

# A agenda política da sociedade civil

### 1.1 INTRODUÇÃO

A conjuntura brasileira atual faz com que agenda política voltada à sociedade civil tenha de se modificar. O cenário após o golpe parlamentar, com a consolidada hegemonia conservadora no legislativo, vem permitindo uma ofensiva neoliberal que recusa o diálogo e a negociação. A despeito disso, os pontos dessa sessão sinalizam alguns caminhos institucionais para se construir uma agenda da sociedade civil e certamente essa agenda passa pela discussão e objeção as mudanças constitucionais e aos Marcos Regulatórios (incluído o de Mineração). Trata-se de retomar uma mobilização social capaz de ao menos garantir a resistência frente às iniciativas do governo de Michel Temer, com poucas, mas não nulas possibilidades de sucesso imediato, assim como realizar uma acumulação de forças de médio e longo prazo. Um longo ciclo político iniciado em meados dos anos 1970, democratizador, se concluiu, outro se abre, por ora sob-hegemonia conservadora e neoliberal, sem que isto seja necessariamente o caso ao longo dos próximos anos (DOMINGUES, 2017).

### 1.2 REGIMES POLÍTICOS E O “CONSENSO DAS MERCADORIAS”

#### 1.2.1 Hipótese específica

Neste tópico se buscará fazer um resgate da história político-econômica recente no Brasil - nos anos 2000 - no intuito de compreender como o “consenso de commodities” foi concebido no país. Acredita-se que após anos de um governo com o Estado tendo um papel um pouco mais ativo - ainda que com rupturas e continuidades com o neoliberalismo - estejamos vivendo uma retomada da hegemonia neoliberal. Diante da atual conjuntura, se especula a possibilidade de rompimento com tal consenso, mas parece pouco provável que se avance numa perspectiva de desenvolvimento mais autônoma e menos consumista dos bens comuns.

#### 1.2.2 Neodesenvolvimentismo brasileiro

Posicionar o Brasil em categorias fechadas é certamente um exercício difícil. Tais espectros não parecem dar conta da complexidade que constitui a experiência político-econômica brasileira no início do século XXI, ainda não plenamente compreendida. O período do boom dos preços das commodities coincide, no Brasil, com a ascensão de um governo de base popular, o do Partido dos Trabalhadores (PT), em aliança com setores do centro político tradicional, especialmente o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), incluindo elementos francamente conservadores. Nos debates nacionais, existe certo consenso de que se tratou de um modelo de desenvolvimento múltiplo, com dimensões econômicas, ideológicas, políticas e sociais, e que apresenta continuidades e rupturas com relação ao neoliberalismo.

A vitória de Luiz Inácio da Silva Lula nas eleições presidenciais de 2002 trouxe uma nova frente ao governo. Nele eventualmente se articularam setores da burguesia brasileira (em especial aqueles ligados à construção civil e o agronegócio, mas tam-

bém parte do empresariado industrial, sem que os interesses do capital financeiro tenham sido contraditos) e setores tradicionalmente excluídos dos espaços de poder, como por exemplo, a classe trabalhadora urbana e o campesinato. Convém resgatar brevemente a conjuntura em que emerge o neoliberalismo no Brasil e a forma como o neodesenvolvimentismo se diferencia dessa etapa. A frente articulada pelo PT enfrentou no âmbito eleitoral, o campo neoliberal mais ortodoxo, que representava o capital financeiro transnacional e parte da burguesia mais diretamente a ele vinculada. Esse campo buscava dar continuidade às políticas implementadas pelos governos da década de noventa, iniciada no governo de Fernando Collor, em 1990, e que teve continuidade durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Esses setores buscavam uma redefinição da agenda pública, em que se tornavam eixos centrais o binômio estabilização econômica e reformas estruturais.

Apoiado por uma coalisão ampla de centro-direita, Cardoso coloca, em primeiro plano, programas como as privatizações, a abertura comercial, a disciplina fiscal e a liberalização dos fluxos financeiros (DINIZ, 2011). Embasado na hegemonia neoliberal em âmbito mundial e inspirado na matriz teórica da economia neoclássica, provoca um redirecionamento do país para uma nova ordem centrada no mercado. As medidas adotadas por FHC foram moderadamente calcadas no Consenso de Washington, o qual definia que a melhor estratégia para os países periféricos enfrentarem a crise, que no caso brasileiro afetava o país desde 1980, seria a desregulamentação econômica visando a atração de novos investimentos externos e a livre mobilidade de capitais. O tripé que sustentava esse programa era a liberalização comercial, desregulamentação financeira e privatização de empresas estatais (MATTEI, 2011).

Em 2002, após dois mandatos de FHC, o cenário que se apresenta é de uma grave crise econômica, com socorro pelo FMI, e de altíssimo desemprego e regressão de indicadores sociais, com ameaças de retorno da inflação, que o Plano Real havia conseguido domar. A rejeição ao neoliberalismo aberto permitiu que, em 2003, o PT fosse eleito com uma ampla frente política. Em seu governo, Lula não rompeu com muitos dos paradigmas neoliberais, como a matriz econômica ortodoxa. Entretanto, mais adiante se iniciaria um período de crescimento econômico, com alguma transferência de renda. Implanta-se um crescimento sustentado do salário mínimo real e se expandem programas sociais, como o conhecido Programa Bolsa Família e o desenvolvimento do que se pode caracterizar como o “social liberalismo” – centrado em políticas focalizadas de transferência de renda. Há um amplo debate sobre o caráter do governo petista, destacando suas continuidades ou rupturas com a fase neoliberal anterior (BOITO, 2006, 2016; OLIVEIRA, BRAGA E RIZEK, 2010; SINGER, 2012; NOBRE, 2013; DOMINGUES, 2015).

Devemos notar, entretanto, que em nenhum momento o governo petista deixou de apostar nas indústrias extrativas como fonte de crescimento econômico. Conforme aponta Bielschowsky (2012), os três motores do crescimento seriam o mercado de consumo interno, demanda internacional por commodities e investimentos em infraestrutura. Assim, o governo buscou um desenvolvimento calcado no extrativismo, com alívio social para os mais desfavorecidos, numa estratégia que se aproxima do neoextrativismo (SANTOS; MILANEZ, 2013a).

Dilma Rousseff sucedeu a Lula em 2010 e logo seu governo enfrentaria uma grave crise econômica. O fim do superciclo de commodities, com a queda internacional dos preços, traria problemas de balanço de pagamentos para o país. Isto somado a uma política macroeconômica prenhe de problemas (em particular no que se refere ao manejo das contas públicas) e a grande insatisfação das elites do país, temerosas

de perdas econômicas, o governo de Dilma foi ficando isolado e fragilizado. Na medida em que o cenário de crise econômica avançava no Brasil, Dilma ficava cada vez mais pressionada, com enorme dificuldade para gerir politicamente uma situação em que as forças do longo ciclo democratizador se esgotavam e os governos do PT davam sinais de fadiga de material, pagando o preço de “cutucar onças com a vara curta”, em especial ao abrir um confronto com o capital financeiro em torno ao tema da taxa de juros (SINGER; LOUREIRO, 2016).

Reeleita em meio a enormes dificuldades – sua vitória eleitoral foi ao mesmo tempo uma derrota política –, com a operação Lava-Jato deslançada contra a corrupção na Petrobras atingindo fortemente o PT e promovendo o que poderia ser caracterizado como um estelionato eleitoral – ao implantar a política econômica de duro ajuste fiscal de seu adversário derrotado, a qual criticara duramente – a situação de Rousseff foi se tornando insustentável. Acabou apeada do poder por um golpe parlamentar, que encerrou tanto o ciclo do PT no poder, quanto o de seu próprio governo. O impeachment foi efetivado por um legislativo conservador em 2016, assumindo seu vice Michel Temer, do PMDB, até então aliado, e que articulou o processo, com uma orientação neoliberal muito mais aberta (DOMINGUES, 2016, 2017; SANTOS, 2017).

Ainda é cedo para se afirmar se o novo governo favorecerá mais incisivamente uma *corrida para baixo* (*race to the bottom*), ainda que haja sinalizações nesse sentido. Nas vésperas da votação da retirada de Dilma, por exemplo, foi aprovado às pressas no Senado, sem grande divulgação, um projeto de lei de flexibilização ambiental.

Certamente, esta virada política é um marco que consolida institucionalmente um avanço da direita conservadora no país, que historicamente se posiciona em favor da expansão extrativa e contrária aos direitos das minorias como os povos tradicionais. Importantes reformas já estão sendo realizadas pelo novo governo, como o congelamento de gastos sociais, a flexibilização das relações trabalhistas e uma tentativa de uma reforma da previdência extremamente nociva ao país. As pautas mais diretamente associadas às indústrias extrativas andam mais lentamente, estando por enquanto em segundo plano.

## 1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

### 1.3.1 Hipótese específica

Neste tópico se buscará avaliar a organização do Estado brasileiro. Será avaliado o desenvolvimento dos marcos institucionais dos setores de mineração e hidrocarbonetos para se revelar que a conjuntura recente faz avançar um modelo para os setores extrativos com predomínio do setor privado e transacional, numa ótica que valoriza a expansão inconsequente da produção. Apontar-se-ão ainda aspectos da relação promíscua entre o público e o privado que permeiam o aparato estatal.

Uma agenda para a sociedade civil envolveria a negação destes novos marcos, em especial a abertura para capitais privados e estrangeiros. A defesa da Petrobrás, por exemplo, se destaca como um elemento central, num momento em que a estatal vem sendo atacada e descapitalizada, bem como parcialmente privatizada, após sofrer em função da corrupção sistemática a que foi submetida e devido a decisões de investimento anteriores muitas vezes equivocadas (ROSA, 2016). No campo da mineração, é importante a luta por maior taxa de empresas do setor, sendo que o debate nacional ainda está longe da possibilidade de uma estatal no ramo. Destacamos ainda a necessidade de melhor controle dos interesses públicos nas

instituições públicas, que vem sendo capturados pelos interesses privados, tão presentes na própria organização da política brasileira.

### 1.3.2 Os Marcos Institucionais de Mineração e Hidrocarbonetos

Os setores extrativos passaram por grande crescimento ao longo do superciclo de commodities. Diante disso, o governo já vinha defendendo a necessidade de reformar os códigos que regulamentam esses setores. No discurso oficial, seria importante tornar os setores extrativos atraentes e competitivos para os investimentos privados internacionais, a fim de ampliar a produção e a gerar uma maior renda extrativa que poderia ser apropriada pelo Estado (SANTOS; MILANEZ, 2013b). Agora que caem os preços e a lucratividade das indústrias extrativas está ameaçada, há ameaça de aceleração destes processos, em favor de interesses privatistas.

Na área de petróleo e gás, o centro da disputa se dá em torno das reservas na camada do pré-sal, descobertas em 2006. Vigorava então a Lei 9.478/97, que havia revogado o monopólio da estatal Petrobrás<sup>1</sup>, permitindo que a União realizasse leilões de concessões para seus diversos campos, com a Agência Nacional do Petróleo (ANP) responsável pela fiscalização e taxação das concessões. A renda extrativa deste regime envolve royalties (10% da produção bruta) e participações especiais (40% da receita bruta com deduções), além de taxas pela assinatura da licitação e pela extensão contratada.

A descoberta das reservas do pré-sal trouxe novas tensões para o cenário, em torno da disputa do controle nacional das novas reservas. Setores sociais reivindicavam a necessidade de controle estatal sobre os blocos recém-descobertos, e uma taxação expressiva para permitir investimentos sociais. Neste sentido, em 2010, dois novos regimes foram instituídos em substituição às concessões para o pré-sal, o de partilha e o de cessão onerosa. Em ambos, a estatal Petrobrás participava obrigatoriamente da exploração, como operadora e detendo um mínimo de 30% do campo. No entanto, esse sistema foi logo modificado, em 2016, pelo governo Temer.

A partir da Lei 13.365/2016, a Petrobrás poderá se não quiser ou não tiver recursos, abrir mão de sua participação mínima nos blocos de operação. A mudança foi justificada como uma maneira de trazer mais competitividade ao setor e estimular investimentos. Assim, abriu-se a possibilidade do controle total do capital externo sobre alguns blocos do pré-sal, uma profunda desregulamentação no setor.

Outro debate importante nos anos recentes gira em torno da proposta de um fundo com os royalties de petróleo. Após intensa mobilização social, foi aprovada a criação de um fundo social com 15% dos royalties do petróleo, para mitigar seus impactos de extração e estimulando o desenvolvimento social. Em 2013, diante de renovadas manifestações, o governo aprovou que 50% do fundo fosse destinado à saúde e educação. Mas há demora em implementar a medida, e a recente queda de preços tem frustrado as expectativas da proposta. Além disso, Temer já sinaliza interesse em alterar a estrutura do fundo, destinando seus recursos para pagamento de dívidas públicas<sup>2</sup> da União.

1 Deve-se destacar o grande peso da Petrobrás para a economia nacional. A estatal alavanca os investimentos no país: entre 2010 e 2015, respondeu por 8,8% dos investimentos totais, equivalente a 1,8% do PIB. Além disso, tem importante papel social, tendo, no mesmo período, investido R\$ 1,265 bilhão em projetos sociais, R\$ 887 milhões em projetos culturais, R\$ 743 milhões em projetos ambientais e R\$ 401 milhões em projetos esportivos (EBC, 2015a, 2015b).

2 Hoje no Brasil a dívida pública é majoritariamente interna.

No campo da mineração, a discussão sobre o marco regulatório vem se acirrando, embora sem nenhuma consolidação nos anos recentes. O código de mineração vigente foi criado em 1967, tendo sofrido apenas algumas alterações desde então. Nos anos 2000, o expressivo crescimento da mineração, que passou a ser o segundo maior setor em exportações no Brasil, levou a que se iniciassem debates acerca da necessidade de uma modernização do código. Em 2013, uma nova lei, o PL 5807, foi apresentada, num cenário de pouca transparência e escassos debates com a sociedade. Inúmeras emendas já foram feitas ao texto, e há dificuldades de se chegar a consensos que permitam avançar o projeto de lei (SANTOS; MILANEZ, 2013b).

Parte disso diz respeito a grande resistência das empresas mineradoras em aceitar uma maior taxa proposta, que prevê que a cobrança de royalties passe de uma média de 2% para 4%. Argumentam que a taxa do setor no país é uma das mais altas no mundo, e portanto, especialmente no cenário de queda de preços, o aumento da alíquota reduziria a competitividade das empresas. Mas isso está longe de ser um consenso, e diversos estudiosos apontam que a taxa no Brasil seria de fato bastante liberal para a mineração (Ibidem).

Um grande lobby é feito sobre o congresso pelas mineradoras, e o governo já prevê fatiar o código para votá-lo em partes, o que poderia comprometer esta maior arrecadação de impostos. O cenário é de grande disputa em torno do tema. Mas assim seria mais fácil aprovar o resto do texto, que tem como principal foco ampliar a extração mineral (por exemplo, leiloando novas minas e punindo unidades de lavra não produtivas). É uma lei favorável a um modelo extrativista e privatista, pois alça a atividade à categoria de utilidade pública e elimina a prioridade ao Estado para efetuar a mineração.

Além destas tensões, em torno de novos marcos regulatórios, tem também avançado no legislativo diversas medidas que facilitam as atividades extrativas em seu caráter mais predatório, como a PEC 65 que flexibiliza o licenciamento ambiental, o PL1610/96 que autoriza mineração em territórios indígenas e o PL3682/2012 que facilita mineração em áreas de conservação (AGÊNCIA PÚBLICA, 2016). A urgência com que estes textos têm sido debatidos nos leva a questionar se não seriam efetivamente uma resposta que o setor extrativo busca para a crise que vem enfrentando desde o início da queda dos preços das commodities. Mas nada foi concretizado ainda.

A pressão para novos marcos regulatórios só tem aumentado nos anos recentes, diante do cenário de crise que afeta os setores extrativistas. Especialmente, a partir do golpe que colocou Michel Temer na presidência, uma nova ofensiva dos setores extrativistas tem se fortalecido. Como já apontamos, o cenário de instabilidade jurídica e regressão conservadora funciona em favor dos interesses das petrolíferas e mineradoras, e pode vir a favorecer uma corrida para baixo.

Diante disso, podemos argumentar que há no Brasil algumas evidências de uma corrida para baixo. A disputa por investimentos internacionais, numa lógica de vantagens comparativas, especialmente no cenário de desaceleração mundial e redução de lucros associados às commodities, leva os países a uma competição predatória, com flexibilização de normas e direitos. O governo brasileiro sinaliza interesse em articular políticas públicas que visam ampliar as áreas de extração e a quantidade de commodities produzida (SANTOS&MILANEZ, 2013b). Mas é cedo ainda para afirmar que isso se traduzirá em grande aumento da extração.

### 1.3.3 Interesses públicos-privados

Como já vínhamos apontando, o poder público está amplamente associado aos interesses das grandes empresas extrativas, numa relação promíscua que se manifesta de muitas maneiras. Talvez o melhor exemplo disso esteja descrito no documento publicado pelo Ibase chamado “Quem é Quem no Novo Código da Mineração”. A partir do encaminhamento do Projeto de Lei 5.807/2013 que buscava a mudança do código vigente foi elaborado um material que permite enxergar as conexões político-empresariais. O documento dá ênfase na composição da comissão especial responsável pela relatoria do novo código trazendo evidências das relações promíscuas envolvidas. Tanto o presidente dessa comissão, quanto o relator, receberam financiamento de campanha eleitoral e boa parte dos demais membros, totalizando dezenas de milhões de reais. Ademais, as principais empresas doadoras foram a VALE e a Anglo Gold.

Entretanto, não foi apenas através do legislativo que essas empresas buscaram se beneficiar. Além das dezenas de candidatos a Deputado e Senador nas eleições de 2014, as empresas mineradoras doaram a candidatos a Governador e à Presidência da República, independente da coloração partidária. Os Comitês dos maiores partidos do Brasil também receberam “doações” demonstrando que a aprovação do código seria questão de tempo.

No caso do Petróleo, vemos uma lógica contrária, mas igualmente promíscua. Uma vez que a principal empresa do setor é estatal, a Petrobras, e que grandes reservas foram descobertas recentemente, o que se verifica é um lobby constante de empresas e governos internacionais querendo mudar a legislação para acabar com o monopólio público. Tais elementos ficaram bastante expostos com a deposição de Rouseff, em 2016. Ela era grande defensora do regime de partilha, que em linhas gerais fazia com que o monopólio deixasse de ser exercido pela Petrobras e passasse a ser da União. As concessões, por sua vez, seriam realizadas através de leilões nos quais as empresas se inscreveriam e concorreriam aos blocos ofertados de acordo com os parâmetros definidos. Dentre as empresas que ganharam as primeiras concessões estavam multinacionais do setor como Shell, ExxonMobil, Statoil, Total, Chevron, CNOOC, CNODC e British Petroleum.

A participação dessas empresas, por sua vez, seria pequena em relação à participação estatal na opinião dos interesses privados. Frente a uma das maiores descobertas de petróleo das últimas décadas, a carga de pressão por essas e outras empresas globais de petróleo é mais que esperada. Não à toa, segundo o Wikileaks, a Petrobras era a empresa mais investigada pelo governo dos EUA e existem documentos oficiais de conversas de importantes autoridades do novo governo se encontrando com empresários da Shell e de outras empresas, defendendo abertamente a mudança do regime de exploração. Os interesses claramente ultrapassaram alguns escrúpulos. Não demorou muito e em outubro de 2016, poucos meses após o processo de impeachment, a Câmara dos Deputados aprovou a mudança no regime, retirando o monopólio estatal e já aprovando a venda de alguns blocos do chamado Pré-Sal.

É difícil superar essa relação fraterna entre os espaços públicos e privados na política brasileira, uma marca do capitalismo em geral e especialmente do capitalismo periférico. Um forte neopatrimonialismo (moderno, nada tendo de tradicional) entrelaça, de um lado, políticos e burocracia estatal ou para-estatal e, de outro, agentes privados. Algum progresso foi feito como a proibição do financiamento privado das campanhas, mas uma grande parte dos políticos profissionais no Brasil hoje o esforço de controlar e no limite “estancar a sangria”, no dizer de Romero Jucá, senador e

um dos próceres do PMDB, ocasionada pela Lava-Jato. O próprio golpe parlamentar em parte se encaixa no marco desse esforço de tentar controlar o judiciário ou ao menos o impacto das investigações ora em curso, servindo ao empresariado – unificado em seu descontentamento com o governo Rousseff – para avançar, como preço por seu apoio, mais radicais reformas neoliberais.

## 1.4 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTA (AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS)

### 1.4.1 Hipótese específica

Nesta sessão, retomamos o desenvolvimento de uma institucionalidade ambiental no boom e pós-boom do ciclo de commodities. A transparência avançou ao longo do governo do PT, mas ainda há muito que se conquistar. Os marcos ambientais vêm sofrendo fortes ataques a partir do golpe parlamentar, como por exemplo, no novo Código de Mineração e em outras iniciativas parlamentares. A agenda política deve fazer forte resistência a essas mudanças.

### 1.4.2 A criação da institucionalidade ambiental contemporânea

Desde a década de 1970, foi possível observar no Brasil um processo contínuo e crescente de institucionalização de políticas de gestão ambiental, entendida como “o processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal” (QUINTAS, 2006).

A partir da Conferência de Estocolmo em 1972, gradualmente foram criadas agências ambientais governamentais inseridas num sistema que engloba os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) e de um aparato jurídico considerado por muitos especialistas como um dos mais avançados do mundo em matéria ambiental. Assim, observa-se a estruturação do setor público ambiental através da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973; do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em 1989; do Ministério do Meio Ambiente, em 1993; da Agência Nacional de Águas – ANA, em 2001, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em 2007, entre outros.

A essas se soma um aparato político que compreende, entre outras, a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, que deu origem ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – e ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA; a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, a Lei de Crimes Ambientais de 1998, a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA, de 1999, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, de 2000, o Estatuto das Cidades, de 2001, e a recente Lei de Resíduos Sólidos, sancionada em 2010 (LIMA, 2011).

É possível apontar também uma tendência à descentralização, principalmente a partir de iniciativas tais como a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, de 1981, e da instituição de mecanismos de gestão participativa pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Além disso, a Constituinte de 1988 cria o capítulo de meio ambiente, introduzindo princípios descentralizantes e democráticos de gestão.

Esse processo, no entanto, foi permeado por contradições, que fizeram com que os avanços não fossem capazes de dar conta do problema da degradação ambiental e dos conflitos daí resultantes (Ibidem), além de ter sido marcado por algumas ten-

tativas de retrocesso na institucionalidade ambiental. Um exemplo seria o PL 1610, que data de 1996 e busca permitir a mineração dentro de terras indígenas no Brasil sem que se cumpra nenhum pré-requisito. O autor do projeto de lei é conhecido por ser lobbyista das construtoras e considerado um inimigo dos povos indígenas apesar de já ter sido presidente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

### 1.4.3 O acesso a informação e a transparência

Em 2012, já durante o mandato de Dilma Rousseff, entra em vigor a Lei de Acesso à Informação nº12.527/11 (LAI), que “regulamenta os procedimentos para o direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção”<sup>3</sup> Essa lei deve ser entendida como um marco no fomento da cultura de promoção da transparência e do controle social da administração pública. Para além de regulamentar os procedimentos para o acesso à informação em âmbito nacional, ela também estabelece que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem produzir uma legislação mais detalhada regulamentando, através de decretos, a LAI. Cabe à Corregedoria Geral da União (CGU)<sup>4</sup> informar anualmente o Congresso Nacional a respeito da implementação da lei e elaborar uma campanha nacional de fomento à cultura da transparência e conscientização do direito fundamental à informação.

Estão sujeitos à essa Lei os poderes Executivo, Legislativo, incluindo Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público; autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da federação; e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

Os órgãos sujeitos à LAI são obrigados a criar e manter um serviço de informações que tenha condições apropriadas para atender e orientar o público; prestar informações sobre o trâmite de documentos, além de protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação. Além disso, todos os órgãos e entidades públicas tem o dever de disponibilizar uma plataforma virtual que receba pedidos de informação, oferecendo protocolos para os pedidos. A linguagem e as ferramentas das páginas eletrônicas devem ter linguagem clara e acessível para leigos, porém oferecer também facilidades a quem manipula dados de forma mais complexa. A informação deve estar sempre atualizada e disponível em formatos eletrônicos diversos.

É obrigação dos órgãos sujeitos à LAI o incentivo à participação popular, seja divulgando os portais que recebem pedidos de informação online ou através de consultas e audiências públicas.

No âmbito da informação sobre meio ambiente, o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINAMA), instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente do Brasil, Lei Nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, é o instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Está de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo e seus três eixos de ação são: desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação; integração de bancos de dados e sistemas de informação; e fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do Ministério do Meio Ambiente

3 Artigo19, Guia Prático da Lei de Acesso à Informação, 2016, Segunda Edição

4 Órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção

(MMA).<sup>5</sup> No entanto, ele diz respeito à informações mais relativas à gestão territorial.

É possível afirmar que os marcos existentes para acesso à informação ambiental no Brasil não possibilitam que informações relativas à afetações territoriais socioambientais ocasionadas por indústrias extrativas sejam mais amplamente divulgadas.

#### 1.4.4 Institucionalidade ambiental no pós- superciclo

No período posterior ao fim do que está sendo chamado de *superciclo das commodities*, observa-se que as tentativas de retrocesso na institucionalidade ambiental se mantém. Um caso emblemático é o do Novo Código da Mineração. A legislação que regula a exploração mineral no Brasil data de 1967 e a partir de 2011 foram feitos esforços para se modificá-la a partir de diversos projetos de lei. Em um processo tumultuado, em que foram apresentadas mais de 300 propostas de emenda, permeado por disputas entre políticos financiados por diferentes grupos de empresas mineradoras e pela resistência dos movimentos sociais, o processo acabou sendo freado.

Uma característica evidente desse processo é a ingerência do setor privado. Observa-se que grande parte dos deputados autores de emendas ao Código da Mineração, bem como participantes da Comissão Especial do Novo Código, receberam significativas doações de empresas ligadas à construção e à mineração em suas campanhas, tanto em 2010 quanto em 2014. Entre eles, Leonardo Quintão, relator da Comissão, que teve quase 42% do total arrecadado para sua campanha de 2014 proveniente de empresas de mineração (OLIVEIRA, 2014). Por conta de disputas entre grupos privados e da pressão de movimento sociais e organizações da sociedade civil organizadas no Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, a votação do código foi freada. No entanto o que hoje se observa é o risco de retomada dessa votação, principalmente após o golpe parlamentar que afastou Dilma Rousseff da presidência da República. Setores do novo governo já anunciaram que pretendem retomar as discussões no Congresso. Dessa vez, conforme o novo Ministro de Minas e Energia, Fernando Coelho Filho, com “menos interferência e mais regulação”. Para acelerar a aprovação do novo marco, Coelho Filho declarou recentemente que pretende fatiar a proposta do código mineral. A ideia seria elaborar três projetos de lei diferentes, que levassem adiante os pontos em que, segundo o ministro, já existe algum nível de convergência. Com isso, a aprovação de um novo marco legal seria mais rápida.

Algumas mudanças que o novo código traria seriam emblemáticas do retrocesso na institucionalidade ambiental no Brasil, tal como a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), em substituição ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). O Departamento Nacional de Produção Mineral é uma autarquia federal, cujas origens remontam à década de 30, que tem como objetivo assegurar, planejar, gerir, fiscalizar e controlar a atividade de mineração em todo o território nacional.

A ANM pretende ser uma agência reguladora à qual se atribuiria o papel de regular e fiscalizar a pesquisa e a atividade minerária, promover as licitações nos casos previstos e as chamadas públicas, editar normas para o aproveitamento dos recursos minerais, gerir os contratos de concessão e as autorizações de pesquisa, arrecadar

5 <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental>

a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), dentre outros. Como toda agência reguladora, a ANM teria autonomia de gestão, não estaria subordinada a qualquer outra instância reguladora e não haveria nenhuma instância revisora de seus atos no âmbito administrativo. A previsão de poderes muito ampliados para a Agência Nacional da Mineração permite que se vislumbre uma facilitação da concretização dos interesses empresariais. Se o Departamento Nacional de Produção Mineral é uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com uma autonomia limitada pelo referido órgão, a ANM, por sua vez, como toda agência reguladora, não estará subordinada hierarquicamente a qualquer instância governamental. Há uma série de previsões que objetivam inflar o papel da ANM.

Tudo indica que o afastamento de Dilma Rousseff trará ainda mais retrocessos na institucionalidade ambiental brasileira. Um exemplo disso é a aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 65/2012, a qual prevê que a apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é suficiente para a execução da obra, além da impossibilidade de suspensão ou cancelamento da mesma. Na prática, o licenciamento ambiental, que avalia a viabilidade socioambiental de um empreendimento, deixa de existir e a legislação ambiental é rasgada, ferindo a Constituição Brasileira e diversos pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário. A proposta, de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO) e relatada pelo senador Blairo Maggi (PR/MT), foi aprovada em abril de 2016, durante o turbulento processo de construção do afastamento da presidenta. No contexto anterior a essa ruptura, o texto dessa PEC era considerado absurdo e sua aprovação era vista como improvável frente a existência de mais de 19 outros textos sobre a mesma matéria. Em enquete realizada no portal virtual do Senado brasileiro, 31.046 pessoas votaram contra a aprovação dessa PEC, ao passo que apenas 385 votaram a favor. O resultado dessa pesquisa, embora não interfira no processo institucional, revela o descontentamento a respeito do texto aprovado e a forma não democrática como o processo se deu.<sup>6</sup>

A aprovação dessa PEC e as possibilidades de aprovação de outros textos que buscam flexibilizar a institucionalidade ambiental vão na contramão do que tem sido debatido entre especialistas e sociedade civil a respeito do tema. Tem sido enfatizada a necessidade de se fortalecer o licenciamento e evitar retrocessos através de melhorias na legislação, tais como: maior efetividade na promoção e acesso aos direitos à informação e participação social; melhores condições institucionais aos órgãos ambientais, os quais vivem em absoluto descaso por parte de agentes políticos; independência e autonomia as decisões dos agentes públicos – ponto importante principalmente em empreendimentos de infraestrutura ou de utilidade pública como é o caso da mineração; melhoria na qualidade dos estudos de avaliação de impacto ambiental, que são de péssima qualidade no Brasil; maior eficiência do processo administrativo das agências ambientais, além de um monitoramento efetivo dos empreendimentos no momento posterior ao licenciamento. A proposta aprovada, bem como as outras propostas que tramitavam no Congresso não dialogam com problemas que são encontrados no licenciamento. Muito pelo contrário, elas aprofundam problemas e impõem retrocessos ao processo de licenciamento ambiental, e, conseqüentemente, à institucionalidade ambiental no Brasil.

6 Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>

## 1.5 PREVENÇÃO DOS CONFLITOS EXTRACTIVOS E DECRIMINALIZAÇÃO DO PROTESTO

### 1.5.1 Hipótese específica

Neste ponto, o foco será a conflitividade social no Brasil. Nesse sentido, não há tantos conflitos em torno da exploração do petróleo, que ocorre principalmente em zonas marítimas. Assim, essa análise irá se centrar na no caso da mineração, relatando as principais tensões em projetos extrativistas do setor. Acredita-se que a conflitividade avançou ao longo do superciclo de commodities, em função de novos projetos e da expansão de projetos antigos e que devemos buscar novas formas de mediar e prevenir esses conflitos socioambientais.

### 1.5.2 Mineração e conflitos

A extração de minérios no Brasil remonta à época da colônia, quando ocorre o primeiro boom da mineração, posicionando o Brasil como primeiro produtor mundial de ouro, até o esgotamento das jazidas superficiais. O segundo boom mineiro começou na segunda metade do século XX e se concretizou em fins dos anos 1960 e, por conta disso, grande parte do parque mineiro do país é de construção recente, sobretudo dos anos 1970 e 1980 (Carajás). O setor mineral brasileiro foi construído a partir de políticas e leis de fomento desse período, dentro de uma estratégia de desenvolvimento nacional. A partir do início dos anos 2000, observa-se o surgimento de novos projetos (Juruti) ou a ampliação e intensificação de antigos projetos (Amapari; Minas Rio – porto do aço). Esses ciclos, no entanto, se materializaram em territórios ocupados por populações diversas, com usos e relações com o território diferentes daquela das grandes empresas.

As indústrias extrativas se impõem sobre as múltiplas lógicas e práticas de ocupação territorial pré-existentes. No caso da mineração, com apoio na supremacia do direito sobre o solo à exploração do subsolo, as mineradoras seguem atuando no sentido de reordenar territórios historicamente ocupados por comunidades quilombolas, pequenos proprietários e posseiros, avançando sobre terras indígenas e apropriando-se de áreas pleiteadas por famílias sem-terra. Evidentemente, quando dois modelos de produção antagônicos disputam o mesmo território e o uso da água, conflitos emergem. É possível afirmar que, no último período, a conflitividade social emerge em torno de projetos antigos que são ampliados ou reavivados, mas também em torno de novos projetos.

De 2000 a 2015, a Comissão Pastoral da Terra registrou 284 conflitos por terra envolvendo mineração, com 37.444 famílias atingidas. Por água, envolvendo mineração, foram 205 conflitos, com 85.164 famílias. Somando os dois tipos – terra e água com mineração – foram 489, com 122.608 famílias atingidas. Se multiplicamos por 5, número-padrão de pessoas por família ainda em vigor, tem-se que 613.040 pessoas foram atingidas pela mineração em conflitos no campo neste período.

Em 2014, foram identificados pela Comissão Pastoral da Terra 39 conflitos por terra envolvendo mineradoras e 1.777 famílias de pequenos proprietários, 1.517 indígenas, 939 famílias de quilombolas, 601 famílias de posseiros e 50 famílias de sem-terra, ou seja, em conflito por mineração e alguma forma de disputa por terra e território (reassentamentos, faixas de terras em regime de servidão para ferrovias, minerodutos e outros). Por conflitos, entende-se “ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta por terra, água, direitos e meios de trabalho ou produção” (CPT, 2014, p. 13) Foram re-

gistrados também 48 conflitos por água entre mineradoras e 21.469 famílias (rurais e urbanas), seja por destruição, poluição ou impedimento de acesso à água. Já em 2015, foram registradas 135 ocorrências de conflitos pela água, um aumento de 6% em relação a 2014, 56% dessas ocorrências estão relacionadas a ações de mineradoras.

A seguir, traremos alguns exemplos emblemáticos de conflitividade social envolvendo indústrias extrativas.

### 1.5.3 Carajás

O Projeto Grande Carajás é um exemplo de projeto antigo que foi ampliado no período do boom dos preços. Ele surge em 1980 nos marcos das “grandes obras” da ditadura militar brasileira. Começando a operar em 1984, o Complexo Carajás possui uma grande diversidade de minerais (ouro, estanho, bauxita, manganês, níquel e cobre), entretanto, a exploração do minério de ferro possui centralidade. Esse território foi palco de diversas mortes e massacres, sendo o mais conhecido deles o Massacre de Eldorado de Carajás, que ocorreu no cenário de grande disputa pela terra que marca a região, quando os sem-terra, visando pressionar o poder público para a realização de desapropriação de terras em favor da reforma agrária, organizaram uma manifestação com cerca de 1500 pessoas e fecharam a BR-155. Dezenove trabalhadores rurais foram mortos e há registros de que entre esses 10 foram executados a queima roupa.

A produção de minério de ferro em 1986 foi de 44,6 milhões de toneladas e passou por um processo de crescimento que tem seu ápice no começo da década de 2010 com a extração de 109,8 milhões de toneladas, no momento em que há uma forte elevação do preço do minério no mercado internacional devido ao expressivo crescimento da China. Em 1989, os trabalhadores realizaram uma greve pequena em tempo, apenas 5 dias, mas intensa em conteúdo político. Todavia, a privatização da empresa e os demais processos de reestruturação, especialmente o avanço das terceirizações, pelos quais passou a empresa na década de 1990 modificaram a situação.

No caso de Carajás, muitos dos conflitos estão associados a Estrada de Ferro Carajás, que sai do município de Parauapebas e tem seu destino final no Maranhão, na cidade de São Luís, onde está localizado o terminal portuário de Ponta da Madeira. De lá, o minério segue majoritariamente para exportação. No total, são 892km de estrada de ferro, por onde passa o maior trem do mundo, com mais de 300 vagões e 3,5Km de comprimento. Gerando uma enorme poluição sonora, a ferrovia passa por 25 municípios e já registra, até 2012, de 175 mortes.

Em 2006, a Vale inicia os estudos de viabilidade técnica do projeto de extração de minério de ferro S11D e em 2013 inicia obras de implantação da mina, que entra em operação em 2016. Nesse período, ampliou o terminal portuário de Ponta da Madeira, onde os casos de violações de direitos socioambientais se tornaram ainda mais graves. As atividades do porto, a poluição das águas com o aumento do fluxo de embarcações e o fechamento da pesca na área do quebra-mar, vêm causando impactos ainda maiores para a pesca artesanal e para a dinâmica da fauna marinha como um todo. Em 2009 mais de 70 pescadores ajuizaram uma ação contra a Vale por danos morais e materiais. A empresa não reconheceu parte dos pescadores impactados pelo projeto, recusando-se a dar indenização a estes e vem indenizando apenas 54 pescadores com valores que variam de R\$1.500,00 a um salário-mínimo. Atualmente, esse é o maior complexo minerador do Brasil, com utilização de tecno-

logia avançada, operando quase exclusivamente por máquinas e correias de transporte, não utilizando, por exemplo, caminhões fora de estrada em sua operação.

#### 1.5.4 Juruti

O projeto Mina de Juruti, da transnacional Alcoa, localizado no Pará, se inicia em meados dos anos 2000 com a finalidade de explorar bauxita. Devido a existência de uma memória coletiva da população local em relação aos danos da atividade mineradora e pela existência de ações organizadas frente ao projeto, a Alcoa adotou uma nova estratégia de construção de consenso para conseguir se colocar na região, com uma proposta de desenvolvimento local através do Juruti Sustentável. A empresa concretizou três iniciativas principais: o Fundo Juruti Sustentável, os Indicadores de Juruti e o Conselho Juruti Sustentável.

Mesmo com essas iniciativas da empresa, a mineração ainda gera conflitos expressivos e foi alvo de resistências por parte dos moradores. O crescimento urbano desordenado é uma das causas da reclamação dos moradores, já que foi consequência direta da ida da empresa para o município. Com o aumento da população, os serviços públicos, como saneamento básico, continuam tendo uma qualidade muito precária ou são inexistentes. São muitos, inclusive, casos de esgoto a céu aberto em Juruti. Adicionalmente, há denúncias de moradores da região que afirmam que a Alcoa despeja esgoto do alojamento de seus funcionários sem o tratamento adequado.

Além disso, há conflitos em termos de disputa pela terra. As possibilidades de negociação entre empresa e populações locais quase sempre envolve a remoção de famílias que viviam na região há bastante tempo e que, majoritariamente, não negociam em termos monetários, ou seja, forma-se um impasse. Em Juruti aconteceu o mesmo. Em primeiro lugar porque a ferrovia que transporta o alumínio passava por dois projetos de assentamentos de agricultores criados pelo INCRA. Além disso, também houve remoções na ocasião da construção do porto, localizado no bairro Terra Preta. O assentamento de Socó, onde as famílias receberam R\$0,24/m<sup>2</sup> pela expropriação territorial em um acordo entre empresa e sindicatos em que a população local reivindicava R\$3,00/m<sup>2</sup>, é composto por 420 famílias das quais 43 foram removidas.

Já no caso do Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) dirigentes locais afirmam que cerca de 80% do minério que a Alcoa pretende extrair estão dentro da área que deverá sofrer um desmatamento de, ao menos, 50 mil hectares em uma região de floresta densa. Em 2009 ocorre um dos momentos de embate mais intenso. Nesse ano diversas famílias ribeirinhas realizaram um bloqueio, que contava com aproximadamente 1500 pessoas, da estrada, do porto e da ferrovia que integram o complexo da empresa. O protesto objetivava a realização de uma maior discussão social entorno dos impactos gerados pela Alcoa.

#### 1.5.5 Samarco

O Complexo Mina Alegria é um dos exemplos que permite observar os impactos socioambientais que a mineração gera nos territórios. Formada por complexo mineiro-portuário, a cadeia de produção e logística da empresa envolve as minas, usinas de beneficiamento, minerodutos e, por fim, um importante terminal portuário. O produto final do complexo são pelotas de ferro, produto de maior valor agregado que o minério bruto e que é obtido através de processos industriais.

As lavras da mina estão localizadas nas cidades de Mariana e Ouro Preto, ambas em Minas Gerais, e são compostas por quatro minas: Alegria Centro, Alegria Sul,

Alegria Norte e Germano. Uma das principais fontes de conflitos do complexo está historicamente associada a atividade das usinas de pelotização, localizada na cidade de Ubu. As reclamações e denúncias da população local são muitas: a redução do pescado, a poluição de praias e de uma lagoa, remoções realizadas através de processos ilegais, redução da agricultura familiar, além dos já conhecidos efeitos da desorganização urbana e territorial causados pela atração de pessoas interessadas em promessas de empregos que normalmente não se realizam ou se realizam por um breve período.

A primeira usina de pelotização na cidade foi implementada em 1977, ou seja, enquanto ainda vigorava a ditadura militar brasileira. A partir desse momento os conflitos na região começaram a se dar de forma mais ou menos frequente. Por sua vez, a segunda usina começou a operar em 1997, a terceira em 2008 e, por fim, a quarta em 2014.

Em 2010, ocorreu um grande desastre ambiental que marcou as cidades de Espera Feliz e Caiana, na divisa dos estados de Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro, na região da Zona da Mata Mineira. O vazamento de um mineroduto da Samarco chegou ao leito do Rio São Sebastião, que desemboca no Rio Itabapoana, levando o abastecimento público de água das cidades ao colapso. A suspensão no fornecimento de água também afetou cidades, localizadas na Zona da Mata Mineira, sul do Espírito Santo e noroeste fluminense. O vazamento de mais de 800 mil litros de poupa de minério de lama com óxido de ferro e de alumínio causou a mortandade de muitos peixes. Mais de 30 mil pessoas foram atingidas, de acordo com a Secretaria Municipal de Espera Feliz.

Os rejeitos das Usinas de Tratamento de Minério da mina Alegria eram depositados na Barragem de Fundão, em Mariana. Essa barragem rompeu, em 2015, despejando entre 35 e 50 milhões de m<sup>3</sup> de rejeito e causando um dos maiores desastres ambientais do mundo. Dezenove pessoas morreram, 11 toneladas de peixes foram mortos e 41 municípios foram atingidos. Estima-se que mais de um milhão e meio de pessoas foram atingidas, além de inestimáveis danos ao meio ambiente. As dimensões do conflito entre as empresas Samarco/BHP/Vale e a população atingida são múltiplas, tais como as violações de direitos. Todo o processo de reparação foi comandado pela empresa, sendo ela quem determinou quem são os atingidos, quem recebeu indenização e qual o valor da mesma. Houve falta de acesso à informação antes, durante e depois do rompimento da barragem. Existe um importante conflito instalado entre a população atingida organizada e a empresa.

### 1.5.6 Novo Código da Mineração

Outra dimensão importante de conflitos no âmbito das indústrias extrativas no Brasil é o da disputa entre a sociedade civil organizada, governo e empresas no que se refere a aprovação do Novo Código da Mineração, que visa substituir o atual Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. O enfrentamento às tentativas de retrocesso na legislação são articulados no âmbito do Comitê em Defesa dos Territórios frente à Mineração, espaço de articulação que congrega desde 2013 comunidades afetadas por projetos de mineração, movimentos sociais, pesquisadores e organizações da sociedade civil, ao qual o Ibase está integrado desde a sua constituição.

### 1.5.7 Conclusão

No superciclo de commodities, um número alarmante de conflitos se manifestou em função do surgimento de novos projetos extrativistas ou da expansão dos an-

tigos projetos. Neste contexto de intensificação da conflitividade social, revela-se urgente que sejam promovidas políticas de prevenção e gestão de conflitos socioambientais.

## 1.6 DIREITOS TERRITORIAIS, DE AUTODETERMINAÇÃO E DE CONSULTA DOS POVOS INDÍGENAS E AFRO

### 1.6.1 Introdução

Nesta parte da pesquisa se avaliam as normas e prática de participação e consulta, que se expandiram nos anos 2000, sobretudo pelo marco da constituição de 1988. Ao final do superciclo, no segundo governo do PT, a questão recebe menos atenção. Com o golpe parlamentar se torna difícil articular uma agenda para maior participação e consulta, embora certamente seja necessário nela avançar, voltando a mobilizar a sociedade da forma mais intensa que se possa conseguir.

### 1.6.2 O histórico recente da participação popular

As práticas de participação cidadã no Brasil foram institucionalizadas na Constituição Federal promulgada em 1988. Ela é um marco num processo mais amplo de institucionalização das reivindicações que marcaram a luta dos movimentos democráticos e populares que deram sustentação ao longo ciclo democratizador que se estende dos anos 1970 ao primeiro governo Lula. Vista como um texto bastante avançado em matéria de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, a Constituição de 88 é um marco na transição democrática brasileira, num momento em que o principal desafio era construir a institucionalidade democrática pela qual se lutou na resistência à ditadura militar.

A CF/88 institui diversos dispositivos de participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado em âmbito federal e local, em oposição ao momento anterior, no qual os canais formais de diálogo e manifestação em relação às insatisfações e demandas do Estado foram fechados, num modelo de gestão e política pública que não comportava a participação popular e controle social (ROCHA, 2008).

Durante a elaboração da Constituição, os movimentos socioambientais tiveram importante papel, não apenas reivindicando a proteção e o uso racional dos recursos naturais, mas também pautando a inclusão do direito à participação cidadã na construção de políticas ambientais e o respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais, com ênfase nas comunidades indígenas (NETO, 2012). A Constituição de 88 regulamenta o direito à participação (art.37, parágrafo 3). Ela também estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), nos níveis municipal, estadual e federal, nos quais encontram-se representações tanto do Estado e quanto da sociedade civil. A partir de 1988, os CGPPs foram criados nos três níveis da federação, sendo organizados por áreas temáticas – como meio ambiente, saúde, entre outros – e, majoritariamente, regulamentados por Lei, que asseguram principalmente a sua durabilidade e a sua expansão territorial. Também foram criadas as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs).

Até o final da década de 1980, existiam 15 conselhos de políticas públicas, entre eles o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), de 1981. Entre 1995 e 2002, período de avanço das políticas neoliberais, foram criados 22 conselhos, entre eles o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), em 1997. Nos anos 2000, o desafio passa a ser a ampliação das práticas participativas para o conjunto do governo

federal e o aumento da efetividade das conferências enquanto espaços de conformação de uma agenda política de governo. Já no plano local, o desafio era a difusão dos conselhos nas demais áreas de políticas públicas e fazer com que esses se tornassem arenas de ativa participação na totalidade dos municípios brasileiros (SGPR, 2014).

A partir de 2003, com a chegada do PT ao poder, há certo esforço para fazer valer aqueles mecanismos participativos. A Secretaria Geral da Presidência da República passa a ser responsável pelas relações e articulações com as entidades da sociedade civil, além de criar e implementar instrumentos de consulta e participação popular de interesse do poder executivo<sup>7</sup>. Alguns espaços de participação foram impulsionados, principalmente os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais, como a de Meio Ambiente. Em conjunto com alguns outros instrumentos como as Ouvidorias, Audiências Públicas e Planos Plurianuais Participativos, passaram a fazer parte do ciclo de políticas públicas do estado brasileiro. Os dois governos Lula foram responsáveis por realizar 75% das Conferências desde 1988, envolvendo, no período 2003-2011, 7 milhões de pessoas em todas as suas etapas.<sup>8</sup> Ampliaram-se os espaços de participação e também a diversidade de interlocutores. Isso declinou bastante, porém, durante o governo Rouseff.

### 1.6.3 Normas e práticas de direito à consulta indígena

A adoção da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), se deu somente em 1989, um ano após a promulgação da Constituição Federal. As lideranças indígenas que participaram das discussões na OIT foram determinantes para a mobilização dos indígenas durante a Constituinte. Esses esforços convergiram para que, no âmbito nacional, algumas das reivindicações dos povos indígenas fossem contempladas no art. 231 da Constituição Federal, que confere a eles sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, estabelecendo que compete à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Também estabelece que o aproveitamento dos recursos hídricos, incluído potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas estão sujeitos à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Ao fim da 76ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1989, o delegado representante do governo brasileiro “observou que se haviam efetuado importantes concessões e que o conteúdo proposto demonstrava a forte determinação da Comissão” (OIT, 1989, p.23). Salientou, porém, que alguns dispositivos praticamente eliminavam a possibilidade de ratificação da Convenção por trazer problemas insuperáveis à ordem jurídica. Essa manifestação pessimista já antecipava os percalços que a Convenção encontraria no Brasil. A Convenção nº 169 foi adotada pela OIT com 328 votos favoráveis e 49 abstenções, uma delas era justamente do Brasil. Não foi à toa que o Projeto de Decreto Legislativo nº 34 de 1993 levou onze anos de tramitação nas casas legislativas, sendo aprovado somente em 20 de junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143. O instrumento de ratificação foi depositado junto à OIT em 25 de julho de 2002, de forma que a Convenção nº 169 passou a vigorar no Brasil em 25 de julho de 2003. Por fim, a Convenção foi promulgada pelo

7 Lei nº 10.683, de maio de 2003, com modificações pela Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005 e pela medida provisória (MP) nº 259 de 21 de julho de 2005.

8 As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>.

Executivo através do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Em março de 2006, foi instituída por Decreto Presidencial a Comissão Nacional de Política Indigenista, instância responsável por elaborar o anteprojeto de lei para criação do Conselho. Em abril de 2007, a Comissão Nacional de Política Indigenista viria a ser nomeada.

O Brasil não possui uma lei específica que regulamente a consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais prevista na Convenção nº 169 da OIT, o que dá margem para distorções quanto à interpretação das disposições da Convenção, notadamente em relação ao procedimento de consulta. Por outro lado, há temores de que uma lei específica sobre consulta venha a restringir os direitos elencados na Convenção nº 169 da OIT, especialmente a partir da consolidação do golpe parlamentar em 2016. Antes disso, em janeiro de 2012, a Secretaria Geral da Presidência da República, por meio da Portaria Interministerial nº 35, instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da OIT, no que tange aos procedimentos de consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A referida Portaria designou representantes dos ministérios e de diversas entidades vinculadas ao Governo Federal para executar os trabalhos no prazo de 180 dias, período no qual representantes de outras instâncias governamentais, entidades privadas e organizações da sociedade civil seriam convidadas a contribuir. Os trabalhos do GT Interministerial, todavia, foram objeto de intensas críticas por parte dos movimentos sociais e dos representantes dos povos indígenas e comunidades tradicionais, uma vez que o processo foi conduzido sem a participação destes, principais interessados e possivelmente os maiores afetados pela regulamentação. Segundo trecho da Carta Pública da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), “processo participativo” conforme o princípio da boa-fé estabelecida pela própria Convenção 169, no que diz respeito aos povos e organizações indígenas do país, não aconteceu, mesmo que houvesse algumas reuniões isoladas e informais com alguns povos e comunidades (APIB, 2013).

#### 1.6.4 Participação cidadã e direito à consulta indígena no pós-boom dos preços das commodities

É possível apontar que, a partir de 2011, a participação social no Brasil retrocede. Houve um enfraquecimento da Secretaria Geral da Presidência da República nesse sentido. A Presidenta Dilma Rousseff deixou de comparecer nas Conferências e nos espaços de diálogo com a sociedade civil.

Parece haver um consenso que a trajetória política e o perfil de Lula da Silva e Dilma Rousseff (movimento sindical e aparelhos da luta armada e posteriormente governamental, respectivamente) influenciaram na forma como os dois encararam o tema da participação, já que Rousseff não considerou relevante o diálogo e a construção de políticas públicas juntamente com movimentos e organizações sociais. Prova disso é a Política Nacional de Participação Social, lançada em 2014, elaborada por grupos técnicos, sem diálogo com a sociedade civil. Vale enfatizar também que entre 2013 e 2014 começava a ser gestado o processo que culminaria com o golpe parlamentar que, posteriormente, afastou Dilma Rousseff da presidência da República. Durante o período de turbulência política causado pelo golpe, Rousseff se aproximou da sociedade civil, comparecendo a atos e eventos e acenando aos movimentos sociais através de demarcações de terras indígenas, por exemplo, com fins porém instrumentais.

## Segunda Seção:

# A agenda econômica e social da sociedade civil

## 2.1 INTRODUÇÃO

Novamente, a conjuntura do Brasil atual abre pouco espaço de diálogo e negociação da sociedade civil com o governo e o estado. Requer-se, ao contrário – e corrigindo certa paralisia presente no período anterior dos governos petistas –, retomar a mobilização social e a construção de pautas capazes de engajar não apenas os movimentos, como também a sociedade mais amplamente, também em aspectos econômicos. O país passa por uma grave recessão, e a opção do governo foi por enfrentá-la com uma política ortodoxa e recessiva. Neste sentido, já se aprovou um congelamento de gastos primários e sociais por 20 anos, e a flexibilização das relações de trabalho. O aparato público vem sendo desmontado com maior presença privada em serviços essenciais, num amplo processo de privatização.

Entendemos que é importante enfrentar esta tendência. Mais que nunca, uma reforma tributária progressiva é necessária, especialmente a elevação de impostos sobre as atividades extrativas. A renda extrativa deve ser distribuída de maneira mais inteligente entre as regiões, e é importante que não seja vinculada a gastos correntes do orçamento, o que gera enorme dependência nas regiões impactadas. É importante a constituição de fundos com essa arrecadação, para que as receitas geradas nas atividades extrativas possam efetivamente compensar seus impactos ao longo do tempo.

As políticas sociais devem ter continuidade, em especial, deve-se avançar a melhores condições no mercado de trabalho e em um sustentado aumento do salário mínimo, bem como rumo a reformas efetivamente ampliadoras ao mesmo tempo que corretoras de distorções da Previdência Social, bem como de universalização dos direitos e serviços sociais (saúde, educação, renda mínima, etc.). Infelizmente, o atual cenário caminha no imediato em direção contrária ao que defendemos neste momento de transição entre ciclos, mas nada está escrito fixado de antemão no que se refere aos desdobramentos de médio e longo prazo do novo ciclo político.

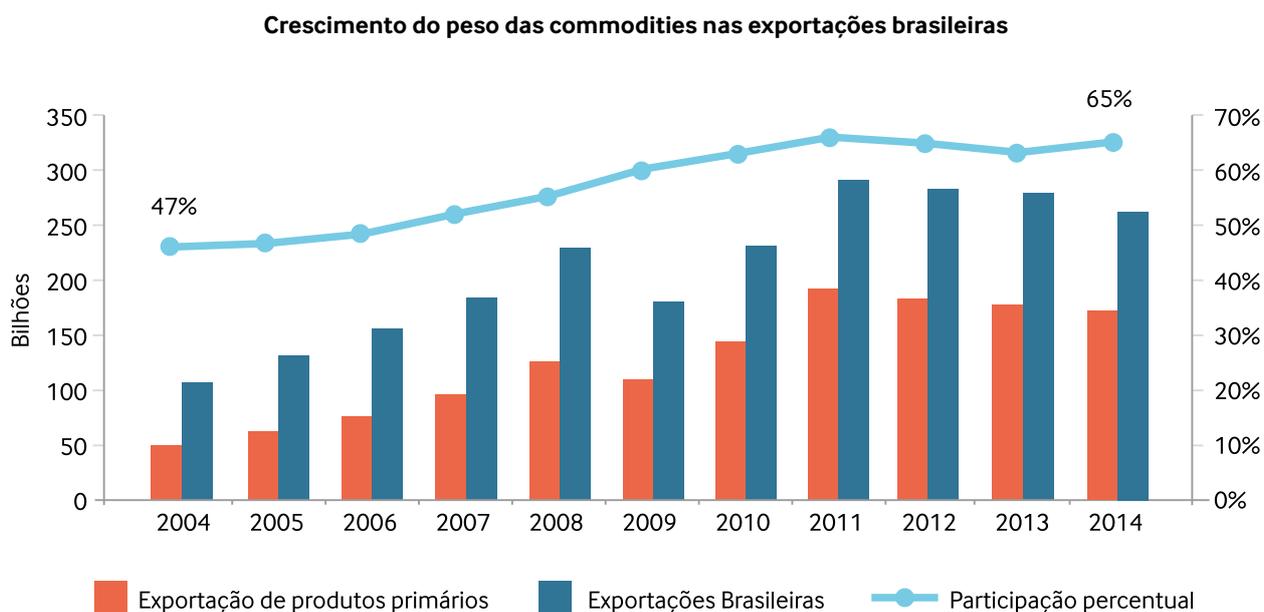
## 2.2 DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA E DAS FONTES DE RENDA

### 2.2.1 Hipótese específica

Neste ponto se debate a hipótese de que o país afirmou um viés primário exportador, ainda que o Brasil tenha um parque produtivo bastante diversificado. Ocorreram processos de reprimarização e de desindustrialização nos últimos anos, e a pauta exportadora se concentrou em commodities. Mesmo no pós-boom, os níveis de produção seguem crescendo. A renda extrativa não apresenta grande peso para o orçamento do país. Entretanto, a nível subnacional, sua participação nos orçamentos das regiões de mineração e hidrocarbonetos é muito grande, com acentuada concentração das fontes de renda. É preciso avançar em uma reforma tributária, que não só imponha maior carga às indústrias extrativas, mas que também divida melhor o uso das receitas.

## 2.2.2 Reprimarização das exportações

O debate sobre extrativismo no Brasil é pouco divulgado, pois ao contrário de muitos vizinhos na América Latina, o país possui (como dito) razoável diversificação produtiva, conquistada principalmente nos anos de industrialização por substituição de importações. Apesar disso, como já vínhamos argumentando, a economia brasileira vem passando por um processo de reprimarização e de desindustrialização, sintomas de um avanço extrativista. Conforme revela o gráfico adiante, as commodities passaram de 47% para 65% da pauta exportadora em 10 anos – destaque não apenas de minerais e hidrocarbonetos, mas também de soja e outros produtos agrícolas.



Fonte: CEPAL

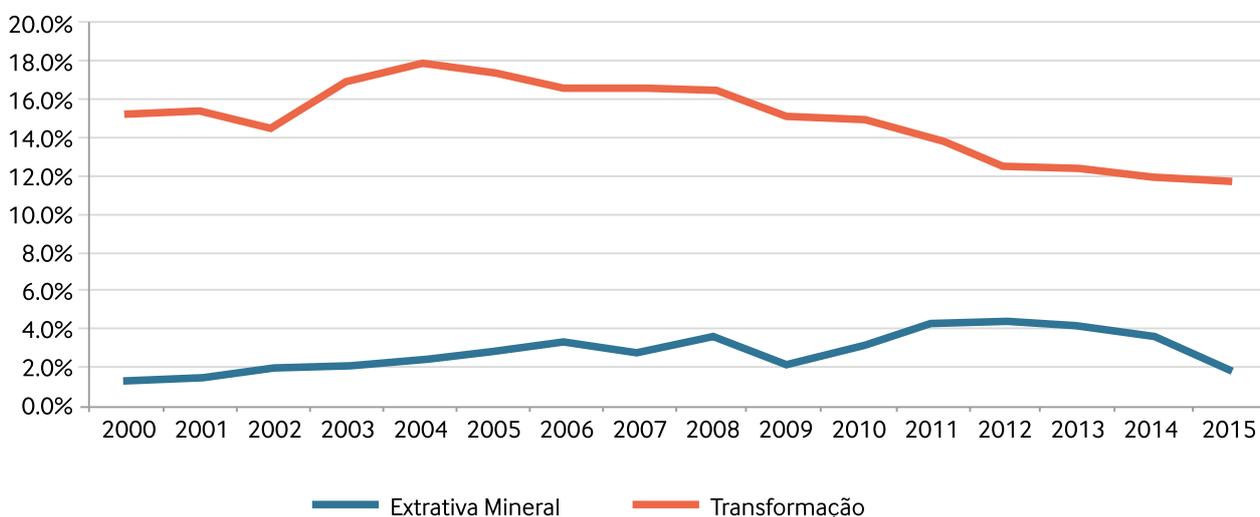


Fonte: MDIC

Neste sentido, podemos observar as exportações brasileiras, cujo peso de produtos intensivos em recursos naturais tem crescido. Deve-se notar que os 10 principais produtos de exportação do país são bens primários, liderados por soja, ferro e petróleo. Os produtos básicos, de pouco valor agregado, aumentaram sua participação nas exportações enquanto caiu a participação de manufaturados.

Mais que isso, há evidências de que dentro de cada setor, se tem caminhado para produtos de menor valor agregado. Por exemplo, nas exportações minerais, a participação de bens primários praticamente dobrou: saltou de 31,1% para 62,1% entre 2004 e 2014. Além disso, os resultados do balanço de pagamento brasileiro dependeram nos últimos anos dos setores extrativistas. Os altos superávits gerados pela mineração e pela área de petróleo e gás foram um elemento importante para manter controladas as contas externas, já que sempre se mantiveram superavitárias.

**Contribuição para no valor adicionado do PIB**

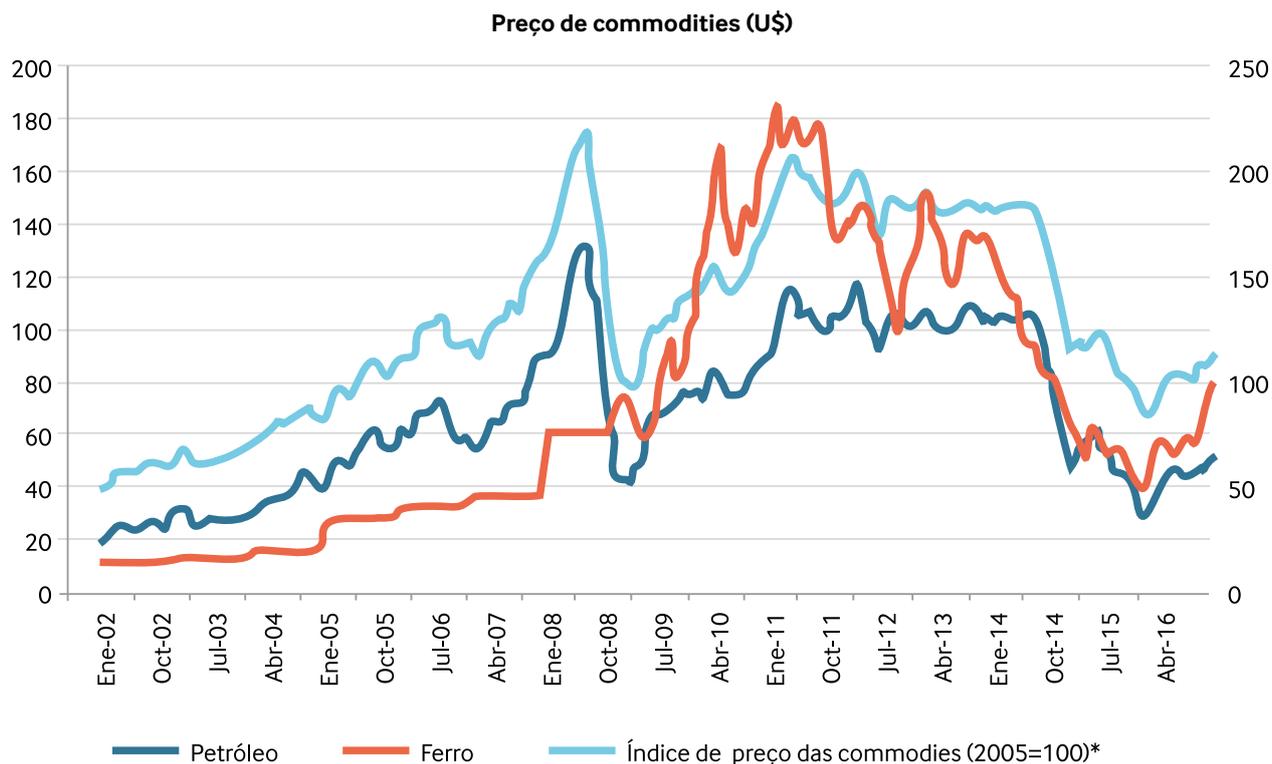


Fonte: IBGE

Além de um fenômeno de exportações, a reprimarização pode ser também observada na produção nacional. O valor adicionado pela indústria extrativa, que engloba mineração, petróleo e gás, cresceu nos anos 2000, embora essa tendência dê sinais de reversão nos últimos anos, com a queda dos preços. Isso se dá já que o valor adicionado é medido pelo valor nominal, ou seja, é impactado pela redução dos preços internacionais das commodities.

### 2.2.3 Pós boom e avanço na produção

A partir de meados de 2016, começa uma reversão da queda de preços de algumas commodities. Pelas características do setor mineral brasileiro, concentrado na produção de ferro, com exportações voltadas principalmente para a China, a recuperação dos indicadores de vendas e arrecadação tem sido rápida. Na área do petróleo, o aumento de preços também tem estimulado o setor. Deve-se ressaltar que a recente desvalorização do câmbio também tem ajudado a sustentar as receitas em moeda nacional das empresas extrativistas. Mas ainda não se sabe se esses aumentos se sustentarão, e por quanto tempo.

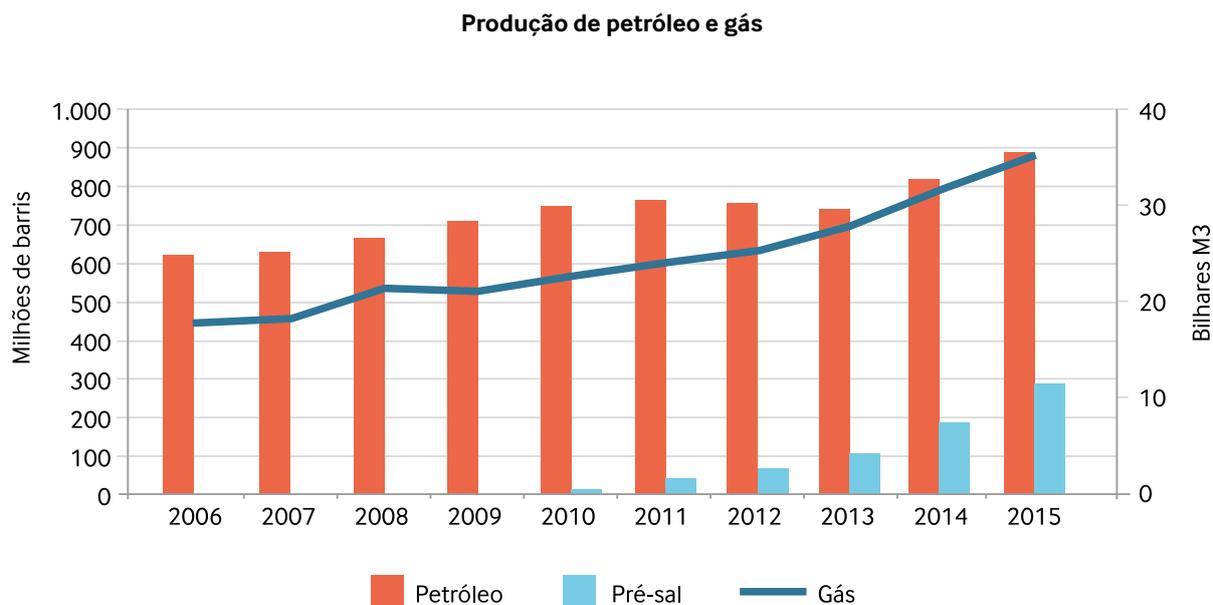


\* Eixo secundário  
 Fonte: Index Mundi

A despeito disso, os indicadores de quantidade produzida e exportada cresceram ininterruptamente nos anos 2000. O boom e pós-boom de commodities diz respeito às oscilações dos preços de commodities, mas a extração vem crescendo em todo o período. É interessante olhar para os indicadores de produção dos setores específicos em análise, para ver como a extração nos setores tem se comportado. Isso é especialmente marcante no setor de petróleo, onde o preço do barril despencou nos últimos anos, mas, a produção segue crescendo. No caso da mineração, se olharmos para o minério de ferro, responsável em 2014 por 87,7% das exportações minerais, há um fenômeno similar. Apesar da queda do preço e, conseqüentemente, do valor de venda, o volume exportado continua crescendo, após uma ligeira queda em 2012. A extração no Brasil vem crescendo a despeito do ciclo de preços das commodities, e diante do cenário de ampliação de exploração (pré-sal na área de petróleo, S11D na mineração), este movimento deve continuar.



Fonte: DNPM



Fonte: ANP

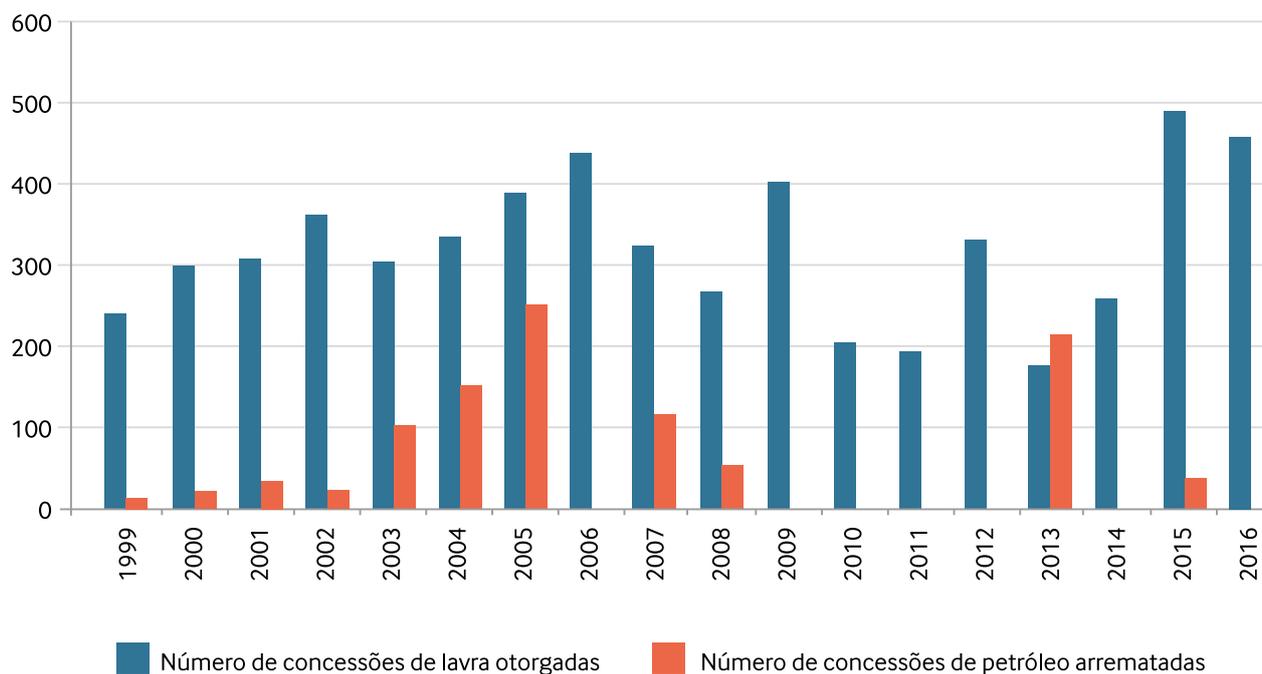
Devemos destacar que, recentemente tem se delineado mudanças importantes para o Brasil no panorama extrativo, através da consolidação de projetos que vinham sendo desenvolvidos ao longo do superciclo de commodities. No campo da mineração, tem avançado o projeto S11D, um novo complexo minerário na região de Carajás, que tem a capacidade de alçar sua operadora, a Vale S.A. à maior mineradora de ferro do mundo. Inaugurada ao final de 2016, a S11D prevê ampliar a capacidade produtiva da empresa em 90 milhões de toneladas ao ano, com baixíssimos custos operacionais e alta produtividade, tendo assim potencial para afetar toda a estrutura do mercado mundial de ferro, inclusive num cenário de preços mais baixos (VALOR ECONOMICO, 2016). O complexo se articula com outros projetos de infraestrutura, como a duplicação da Estrada de Ferro Carajás e a expansão do Terminal Portuário de Ponta da Madeira, em São Luís, no Maranhão, que atingem diretamente áreas de proteção ambiental e territórios indígenas e quilombolas. Há debilidades e fragmentação no processo de licenciamento ambiental, que agrava os já elevados impactos socioambientais da mineração.

No setor de hidrocarbonetos, os campos do pré-sal vêm sendo desenvolvidos, com grande impacto para o país. A estimativa inicial de 50 bilhões de barris multiplicaria por cinco as reservas brasileiras; atualmente as projeções de reserva especulam até quase 180 bilhões de barris, o que poderia elevar o Brasil a um dos 10 maiores produtores mundiais da commodity (OGLOBO, 2008; REUTERS, 2015).

#### 2.2.4 Concessões e investimentos

O número de concessões vem desacelerando desde 2008 com a queda de preços, especialmente em função de um congelamento das rodadas de licitação de petróleo. Mas os dados não permitem avaliar a razão dos movimentos recentes, se respondem ao boom e pós-boom do ciclo.

## Avanço das concessões de petróleo e mineração



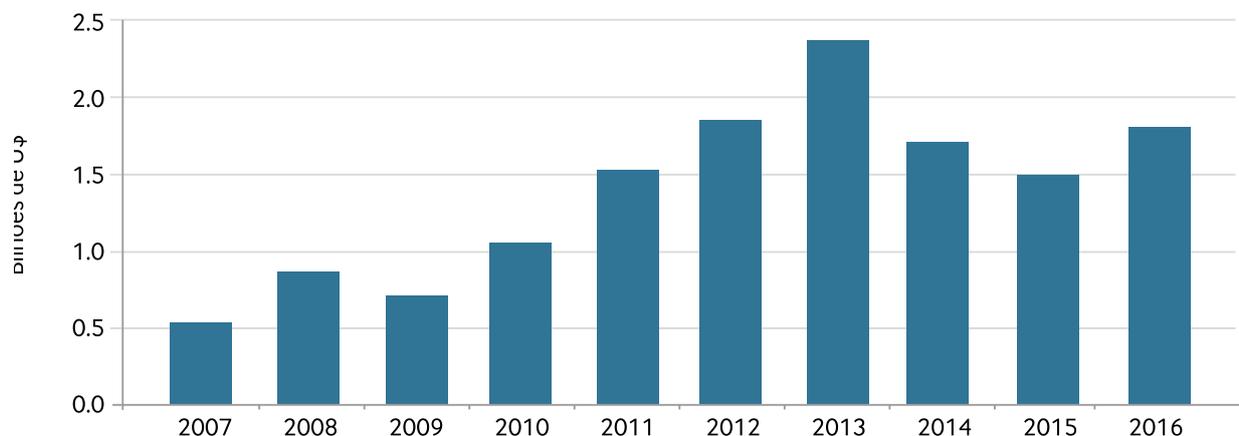
Dados: ANP e DPNM

Os investimentos no setor também foram impactados pelo ciclo. Segundo dados do BNDES, em 2011, a previsão de investimentos por 4 anos era de 101 bilhões e de 398 bilhões nos setores mineral e de petróleo e gás, respectivamente. Em 2016, essa previsão é significativamente menor, de 26 bilhões e 296 bilhões, respectivamente. É interessante observar que é limitado olhar apenas para os investimentos diretos no setor. Houve nos últimos anos investimentos maciços em infraestrutura para atender aos projetos extrativos, como a Hidrelétrica Belo Monte, situada estrategicamente na fronteira agrícola e mineral. O plano Pará 2030, por exemplo, expressa abertamente a necessidade de obras públicas para escoar minérios. Assim, o ciclo de investimentos do boom e pós-boom de commodities é mais amplo do que um primeiro olhar revela.

### 2.2.5 Renda extrativa de hidrocarbonetos e mineração

A arrecadação com os setores extrativistas sofreu os impactos do boom e pós-boom de preços das commodities. A renda extrativa capturada caiu junto com os respectivos preços das matérias primas, mas já apresenta alguma recuperação, em consonância com a mais recente subida dos preços. É importante entendermos como essas rendas são capturadas e distribuídas.

### Arrecadação CFEM

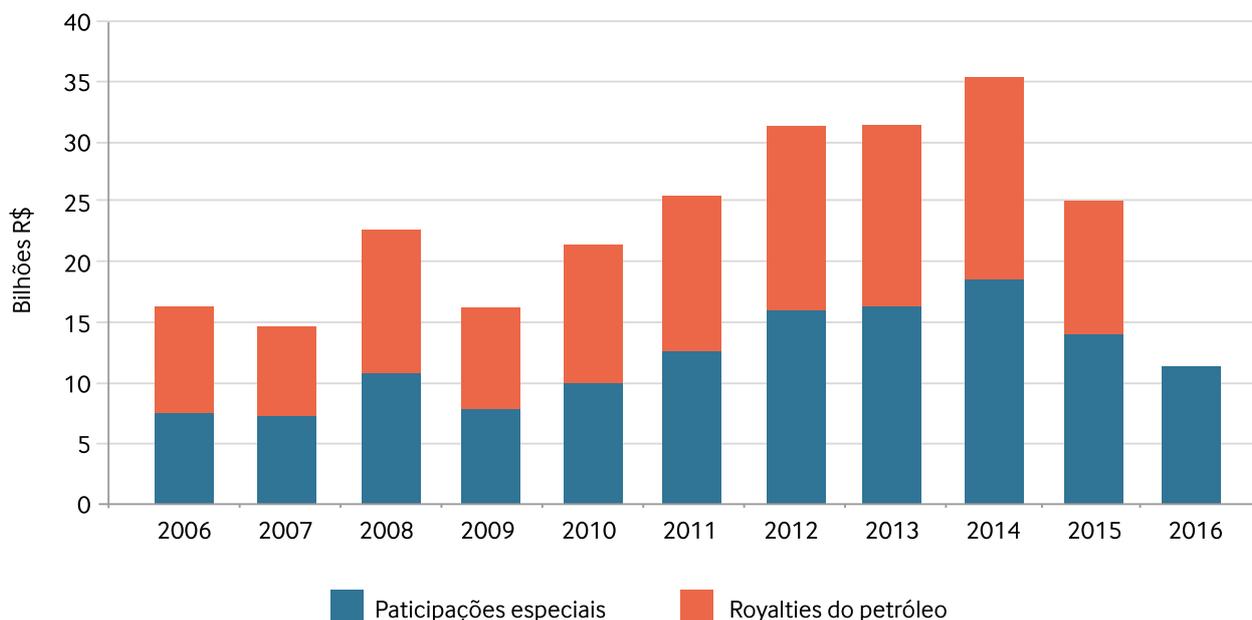


Fonte: DNPM

Na mineração, os royalties são cobrados pela chamada CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), que tem alíquota de 2% sobre faturamento líquido das mineradoras. A arrecadação sofreu uma acentuada queda após 2013, porém, já em 2016, há sinais de recuperação no setor, em resposta ao movimento dos preços de commodities, sobretudo do ferro.

O petróleo, por outro lado, não apresentou ainda nenhuma melhora da arrecadação. A taxação no setor é feita principalmente através de royalties e participações especiais, dependendo do tipo de contrato travado. A recuperação de preços ainda não foi suficiente para gerar melhoras na arrecadação, que, de acordo com resultados preliminares, apresentou uma queda de 15% dos royalties arrecadados em 2016.

### Arrecadação com petróleo



Fonte: ANP

A renda extrativista não tem grande peso sobre o orçamento federal. Em 2015, a arrecadação de 1,8 bilhões pelo CFEM e de R\$ 25 bilhões por royalties e participações especiais (apenas R\$ 9 bilhões arrecadados pela União) representam 0,15% e 2% (0,76%) da arrecadação bruta federal, no valor de 1,22 trilhões de reais. No entanto, nos âmbitos locais, uma enorme dependência se construiu em torno dos setores extrativos, em diversas regiões do Brasil, estados e municípios conforme se buscará evidenciar adiante.

Destacamos que, apesar de cobrar royalties sobre petróleo e mineração, o Brasil isentava do imposto de circulação de mercadorias (ICMS) os produtos destinados à exportação, através da lei Kandir. Assim, na fase de boom do ciclo, importantes receitas do setor extrativo deixaram de ser apropriadas.

### 2.2.6 Conclusão

Essa discussão nos faz questionar a forma como a renda extrativa veio sendo apropriada e utilizada no Brasil. Embora não esteja diretamente vinculada a programas sociais, como em muitos países latino-americanos, por diversas vezes essas receitas instáveis são utilizadas para gastos obrigatórios e correntes, despesas continuadas que não deveriam depender de uma fonte de receita instável. Especialmente no âmbito municipal, as receitas advindas da mineração e do petróleo e gás são relativamente tão grandes que acabam por se tornar o centro do orçamento.

Na alta do ciclo, se levantou a discussão desse problema e a necessidade de se criar fundos com os royalties obtidos que poderiam então suavizar os impactos do boom do ciclo de commodities, aplicando os recursos com planejamento estratégico. A criação do Fundo Social do petróleo era um caminho neste sentido, mas como vemos, tem sido insuficiente. Entretanto, além da criação de fundos, é necessária uma reforma tributária progressiva, que amplie e varie as fontes de receitas dos estados e municípios, não os deixando tão dependentes da renda extrativa. Essas regiões devem conduzir um processo de diversificação produtiva que torne a economia local menos instável e concentrada em torno de uma única atividade, mineradora ou petrolífera, para gerar empregos e renda. Ainda é pouco conhecida a forma de coexistência entre atividades extrativistas e outras economias locais, assim é difícil estipular uma agenda específica neste sentido. É necessário que se avancem também com os estudos sobre o tema para que seja possível se começar a pensar em superar o extrativismo.

## 2.3 A REFORMA TRIBUTÁRIA PARA A JUSTIÇA E SUSTENTABILIDADE

### 2.3.1 Hipótese específica

Nesta sessão, se avaliará a taxação dos setores extrativistas e sua repartição entre os entes federativos. Consideramos que as rendas extrativas têm enorme impacto em sub-regiões, como estados e municípios, gerando graves distorções nas economias locais. Somente uma reforma tributária progressiva pode corrigir isso e permitir maior justiça e sustentabilidade.

### 2.3.2 Repartição da renda extrativa e distorções regionais

Como já vínhamos argumentando, o orçamento público no Brasil, no que se refere às rendas provenientes da atividade extrativista, tem particularidades que o diferenciam de outros países da região. Isto porque um país da dimensão do Brasil não tem, necessariamente, dependência dos recursos dessas atividades do ponto de vista das

receitas macroeconômicas. Porém, para alguns estados e municípios, essa dependência ocorre de maneira mais aguda, não apenas nos recursos diretos de royalties, mas dos próprios empregos gerados e toda a economia local atrelada a essas atividades.

A distribuição de royalties entre os entes federativos gera distorções nos orçamentos regionais. Como apontado na tabela abaixo, os estados e municípios recebem uma enorme fatia dos royalties. No caso do petróleo, inclusive, tem se gerado uma verdadeira batalha entre os entes federativos, já que o governo propôs em 2012 alterar a distribuição dos royalties, reduzindo a concentração nas regiões produtoras. Estas, extremamente dependentes, lutam para suspender a mudança (SANTOS; MILANEZ, 2013b).

	Mineração	Petróleo - Partilha		Petróleo - Concessão	
	CFEM	Área de terra	Área de plataforma continental	Terra	Mar
Royalties cobrados	Média de 2%	15%		10% (+ participações especiais variáveis)	
União	12%	-	-	-	-
Estados produtores	23%	20%	22%	70%	20%
Municípios produtores	65%	10%	5%	20%	17%
Municípios afetados	-	5%	2%	10%	3%
Fundo estadual	-	25%	24,50%	-	20%
Fundo municipal	-	25%	24,50%	-	20%
Fundo da União	-	15%	22%	-	20%

Em especial, o entorno da Bacia de Campos, na região dos lagos do Rio de Janeiro, vive uma situação dramática de abandono e falência do aparato público uma vez que se tornam escassas as atividades e os recursos em torno da importância do para a região. Em municípios como São João da Barra e Campos dos Goytacazes, a arrecadação com os royalties responde por mais da metade da receita corrente, um peso crucial na estrutura orçamentário, agora comprometido (Anuário Finanças dos Municípios Fluminenses, 2015).

Tais dados evidenciam como as indústrias extrativas, na fase do boom de commodities, foram incapazes de gerar um derrame para a economia a fim de diversificá-la. Pelo contrário, construíram polos de farta riqueza, mas que funcionaram como enclaves, e hoje resultam em áreas de abandono e desemprego. Estudos da Secretaria de Estado de Trabalho e Renda do Rio de Janeiro apontam que em 2016, 12 mil postos de trabalho foram perdidos na região, a maior parte na área de construção civil, afetada pela paralisação de obras do polo petroquímico. A região da Bacia de Campos só está atrás da área metropolitana em eliminação de empregos.

Também na mineração há um cenário de concentração regional, embora a crise criada não tenha sido tão dramática com a recuperação recente dos preços. Minas

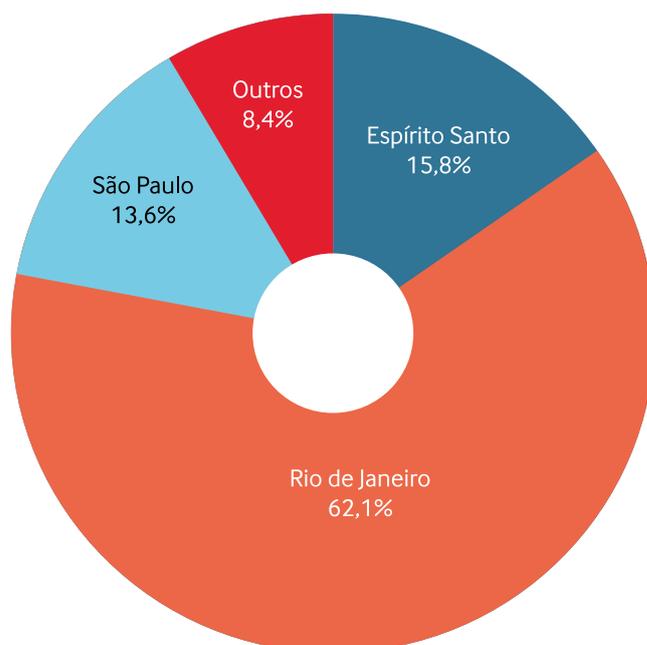
Gerais e o Pará são principais estados produtores de minérios, responsáveis por 54% e 37% do saldo mineral do país. A exportação do setor representou, em 2014, 52,8% e 70,6% do total exportado por cada estado, respectivamente. Fica claro o impacto que qualquer alteração de preço pode gerar sobre a economia local, trazendo preocupações quanto aos desequilíbrios gerados pelas indústrias extrativas, que ampliam as desigualdades nos territórios, tanto na fase de alta do ciclo como de depressão.

Nesse sentido, do ponto de vista da extração de petróleo há concentração no sudeste do país, especificamente no litoral do Rio de Janeiro (principalmente), São Paulo e Espírito Santo; e quanto aos minérios, os estados de Minas Gerais e do Pará são os grandes mineradores.

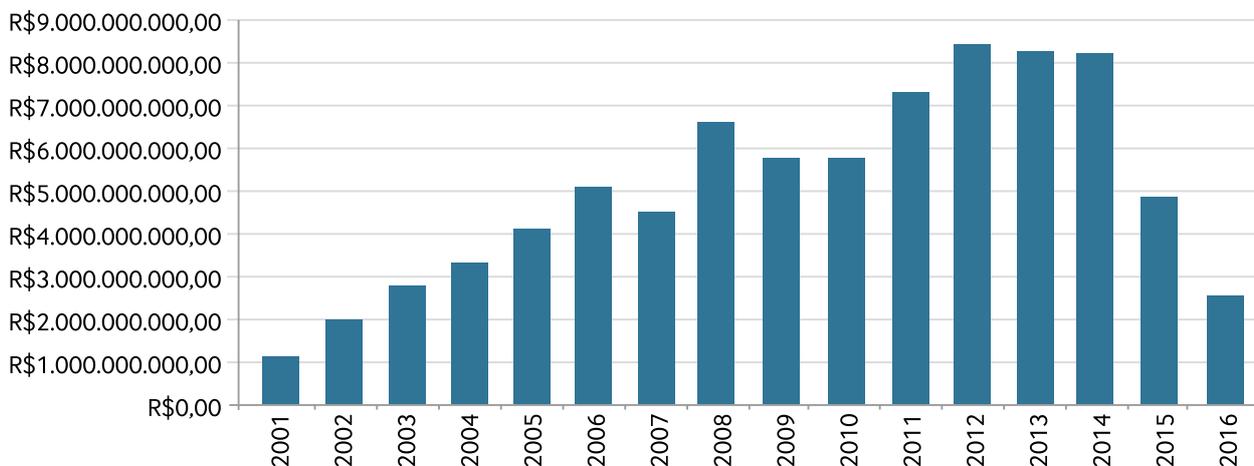
### 2.3.3 Petróleo

No caso do petróleo, como a maior parte da atividade extrativa é off-shore (no mar) a dependência maior é realmente de royalties e participações especiais já que os empregados trabalham embarcados e, invariavelmente, não vivem nas cidades onde embarcam. A região do norte fluminense talvez seja a mais dependente, tendo alguns municípios com quase 60% das receitas atreladas a atividade. As receitas também se destinam a outros entes como o comando da marinha, o fundo social, os ministérios da ciência e tecnologia, a educação e a saúde, além dos estados. No caso dos estados, o Rio de Janeiro, o Espírito Santo e São Paulo recebem cerca de 90% das receitas de Royalties + Participações destinadas às Unidades da Federação (2016). Importante salientar que em meados dos anos 2000, antes, portanto, da descoberta do pré-sal, a concentração era ainda maior, e o Rio de Janeiro chegou a receber, sozinho, 88,7% do total.

**Distribuição da Participação de cada estado nas receitas com Royalties + Participações Especiais, 2016**



Fonte: Info Royalties

**Evolução das Receitas com Royalties + Participações Especiais, Rio de Janeiro, 2002-2016**

Fonte: Info Royalties

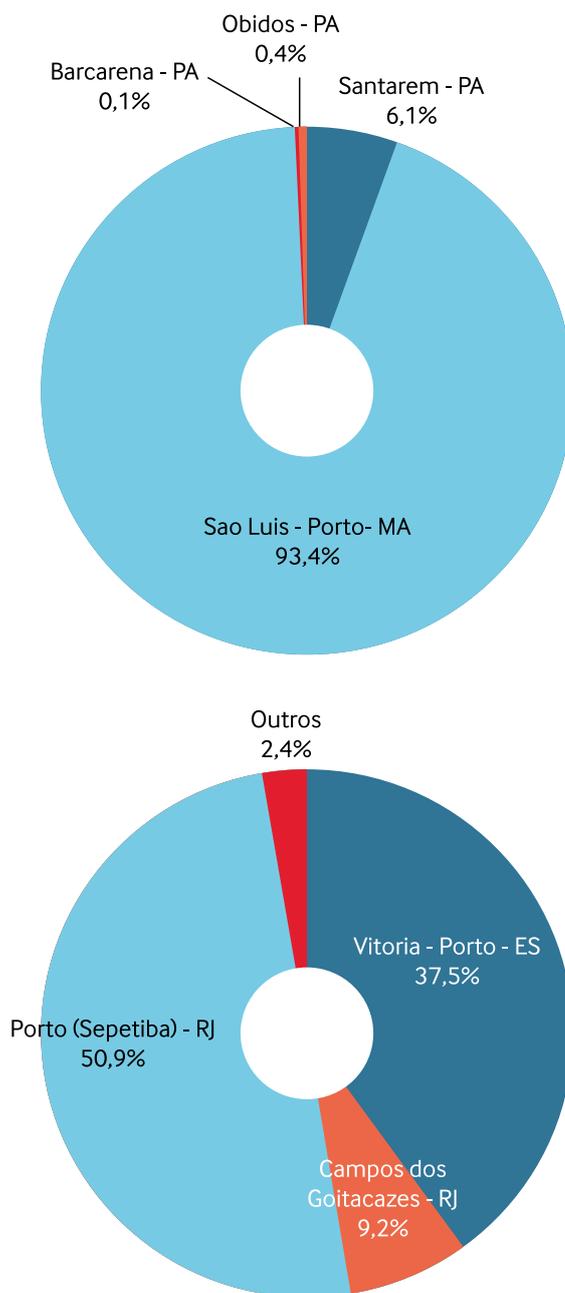
Durante a última década e meia, diversas atividades da cadeia petrolífera foram incentivadas e grandes investimentos foram realizados em refinarias, indústria naval, sondas extrativas, etc. A queda nos preços e problemas políticos domésticos acabaram por jogar por água abaixo todo um esforço nacional de, a partir da política de conteúdo nacional, permitir um desenvolvimento de outras atividades a partir do Petróleo, reduzindo a dependência de um recurso finito.

### 2.3.4 Mineração

No caso da Mineração, as atividades estão intrinsecamente ligadas ao território, com efeitos também na economia local, no emprego, na renda, no efeito multiplicador dessa renda na região e, conseqüentemente, na tributação dessa renda. No caso dos estados de MG e Pará há alguns elementos a se destacar. Minas Gerais, estado localizado no sudeste do Brasil, tem cerca de 7% do território nacional (587 mil km<sup>2</sup>), 10,2% da população e cerca de 9% do PIB brasileiro. A indústria extrativa no produto estadual gira em torno de 7,5%, o demonstra a importância dessa atividade para as contas de Minas. Já o Pará, na região norte do país, detém 14,6% da área do Brasil (1.247 mil km<sup>2</sup>), cerca de 4% da população e algo em torno de 2% do PIB brasileiro. No entanto, a atividade extrativa no estado é central, calcula-se que mais de 10% do PIB do estado esteja atrelado a indústria extrativa, tornando-o amplamente dependente economicamente.

O que se busca explicitar com isso é que, diferentemente de outros países da região, o Brasil tem relativamente menor dependência da indústria extrativa, mas as unidades da federação - muitas vezes maiores (ou de dimensão similar) que países do entorno - são amplamente dependentes. Ademais, existem elementos extras, que colocam alguns estados vizinhos aos produtores na disputa por recursos. Ainda que exista todo um esforço dos governos locais em promover investimentos e planos logísticos voltados para o escoamento desses produtos (ferrovias, estradas, corredores fluviais, etc.), nem sempre os portos utilizados para a exportação estão nesses dois estados. No caso de Minas Gerais, a concentração das exportações de minérios se dá no Porto de Sepetiba (no estado do Rio de Janeiro, com 50,9%) e no Porto de Vitória (no estado do Espírito Santo, com 37,5%). Já com relação ao minério paraense, 94,6% é exportado pelo Porto de São Luís (no estado do Maranhão).

**Exportação do Minério do Pará e Minas Gerais, por portos 2016**



Fonte: MDIC

Estas informações são relevantes, pois, em 2016, por meio de uma PEC (proposta de emenda à constituição), foi recriada a cobrança de tributos sobre a exportação de produtos minerais. Este fato coloca uma nova receita potencial para os estados e, não necessariamente, vai para o estado produtor, mas, que uma parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), poderia ficar retido no estado por onde o minério foi exportado.

Diante desses elementos, ressalta-se nesta hipótese que a decisão orçamentária de colocar ênfase em investimentos para o setor mineral se dá fortemente no âmbito estadual. Exemplos não faltam, tal qual o Plano Pará 2030 e do Plano de Ação Minerio-Industrial do Estado de Minas Gerais. Ao mesmo tempo, existe uma disputa pela renda entre alguns estados e concentração desta renda – e dependência desta – em alguns municípios. No entanto, pouco desta renda acaba, de fato, beneficiando

as populações locais já que o próprio modelo de negócios determina a apropriação da renda gerada.

A presença de estrangeiros no setor extrativo mineral - e cada vez mais no setor petrolífero - tem características próprias, implicações futuras e ocorre por diversos fatores. A existência de “Joint Ventures” entre empresas de países distintos é usual e a remessa de lucros (sem qualquer tributação) para a matriz no exterior é prática comum. Os modelos contábeis, que mais escondem do que mostram, são muitas vezes a válvula de escape das grandes multinacionais e podem facilitar as remessas, garantindo aos acionistas retornos de curto prazo. A política de dividendos progressivos pode, inclusive, contrastar com os investimentos necessários e com a geração de emprego e renda, sabendo que esses “custos” para as empresas podem significar uma menor atenção a investimentos sociais e ambientais, negligência com trabalhadores e populações atingidas pela atividade e prevenção de acidentes.

## 2.4 REDUÇÃO DE DESIGUALDADE TERRITORIAL E DE GRUPOS

### 2.4.1 Introdução

Nesta sessão, argumentamos que os índices nacionais de pobreza caíram ao longo do ciclo de commodities, sobretudo devido ao aumento sustentado do salário mínimo no país. Debates se foram mantidas as brechas entre territórios, setores urbanos e rurais, gêneros e grupos étnicos, com graves problemas socioeconômicos e ambientais nas regiões das atividades extrativistas. Agora no pós-boom, com a queda de preços das commodities, há inclusive ameaça de reversão dos ganhos sociais, já que as taxas de crescimento e geração de emprego começam a cair.

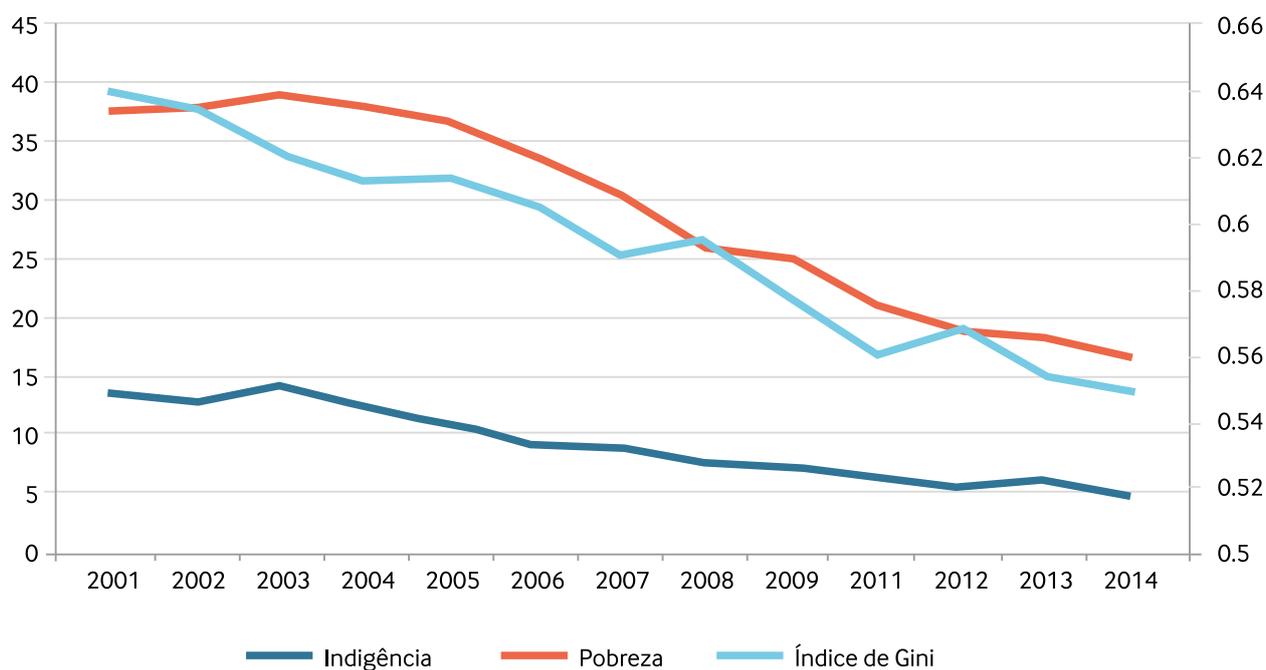
### 2.4.2 Redução da pobreza e da desigualdade puxadas pelo salário mínimo

Nos anos 2000, o boom de preços e a expansão de atividades extrativistas trouxeram para a América Latina um enorme fluxo de capital, que se traduziu em amplas receitas para os governos da região. Muitos deles articularam parte destes fluxos para a construção de políticas públicas e programas sociais voltados às populações mais carentes, a fim de garantir avanços sociais.

No Brasil, esta conexão não se deu de maneira tão clara. Conforme já apontado, diante de uma economia mais diversificada, as indústrias extrativas não possuem um peso tão grande sobre a economia nacional, em setores como o de petróleo e mineração. A renda gerada nessas atividades não tem um peso determinante para o orçamento federal, embora tenha sua relevância. Por exemplo, em 2015, apenas 0,76% da arrecadação federal bruta proveio dos royalties e participações especiais do petróleo (Ipeadata e ANP). Os programas sociais construídos nos últimos anos não são diretamente associados à renda extrativa, em especial o principal deles, Bolsa Família.

É quando olhamos para as economias locais e regionais, de estados e municípios dependentes de atividades extrativistas é que vemos as principais patologias do extrativismo, mas em termos macroeconômicos, a análise que se aplica na América Latina precisa ser relativizada.

## Pobreza e indigência (%)

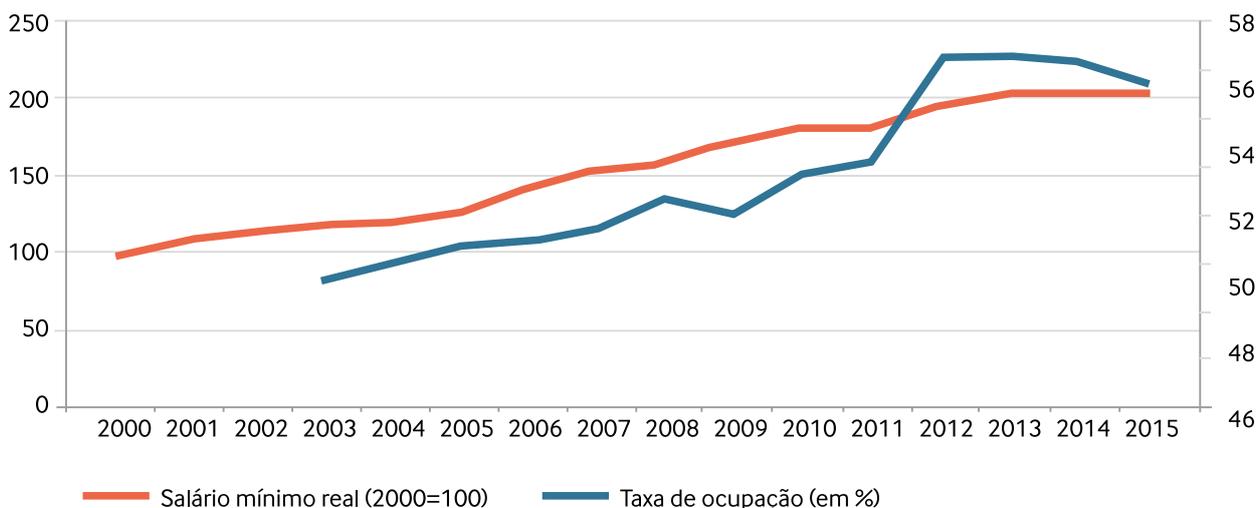


Fonte: PNAD/IBGE (nao disponível para 2010)

No âmbito de políticas sociais, o Estado brasileiro avançou nos anos 2000 no caminho de melhora de indicadores sociais, conforme o gráfico acima. Os índices de pobreza e desigualdade caíram drasticamente, e em 10 anos do superciclo (2004-2014), passaram de 37,8% e 12,2% para 16,5% e 4,6% do total da população, respectivamente, conforme o gráfico ao lado. O coeficiente de Gini também caiu no período, de 0,612 para 0,548, revelando uma melhor distribuição de renda (dados da PNAD 2001-2014).

Para isso, contribuíram alguns fatores. Como mencionado, no ciclo de commodities, o Brasil não direcionou a renda extrativista para nenhum programa específico, como no caso da Bolívia, por exemplo, com o bônus Juanito Pinto. No entanto, conforme muitos de seus vizinhos, foi desenvolvido e ampliado no país importantes programas de assistência social, em destaque, o Bolsa Família, que de alguma maneira está em consonância com o ciclo de políticas sociais na América Latina dos anos 2000. Com o crescimento na referida década, o programa veio a atingir cerca de 55 milhões de pessoas ou 14 milhões de domicílios, o que equivale a quase 25% da população do país, se tornando o maior do mundo em alcance. Com um benefício médio de R\$ 170 (cerca de 50 U\$ ao câmbio atual) e com razoável flexibilidade de critérios, o programa tem sido muito importante no combate da pobreza extrema no país, se bem que sem escapar dos problemas de seletividade dos programas de focalização (LAVINAS, 2015; RODRÍGUEZ, 2016).

## Crescimento do emprego e salário mínimo no Brasil



Fonte: CEPAL

Além disso, apesar da grande cobertura, alguns estudos questionam o tamanho efetivo do impacto deste programa sobre a redução de pobreza e desigualdade (LAVINAS, 2015). De fato, apesar da percepção de que o Bolsa Família teria sido o programa mais exitoso do governo PT, é a política sustentada de aumento real do salário mínimo ocorrida na década de 2000, que fez com que o SM triplicasse entre 2003 e 2013 (Ipeadata) parece ter sido o principal determinante da melhora de indicadores sociais de pobreza e desigualdade.

Como em quase toda a região, o salário mínimo cresceu no Brasil, enquanto se criavam 20 milhões de novos postos de trabalho formais, que viriam a compor a classe C, novos extratos de fato da classe trabalhadora, ao contrário do sonhou certa engenharia política governamental (muito próximo de visões consumistas social liberais – ver POCHMAN, 2012). Deve-se destacar que a maior parte destes novos empregos gerados foi de baixa qualificação, recebendo até dois salários mínimos. Assim, o aumento do SM, associado ao crescimento econômico e à ampliação do mercado de trabalho, foi o principal responsável pelo combate a pobreza e à desigualdade. Não devemos esquecer também que grande parte da seguridade social no Brasil é vinculada ao salário mínimo, como a previdência social e alguns programas assistenciais (dos quais se exclui o Bolsa Família), o que certamente contribui para o alto caráter distributivo do aumento do salário mínimo. O programa Bolsa Família, por sua vez, teve grande impacto sobre as populações em situação de pobreza extrema, que em geral tem dificuldades de acesso ao mercado de trabalho (LAVINAS, 2015).

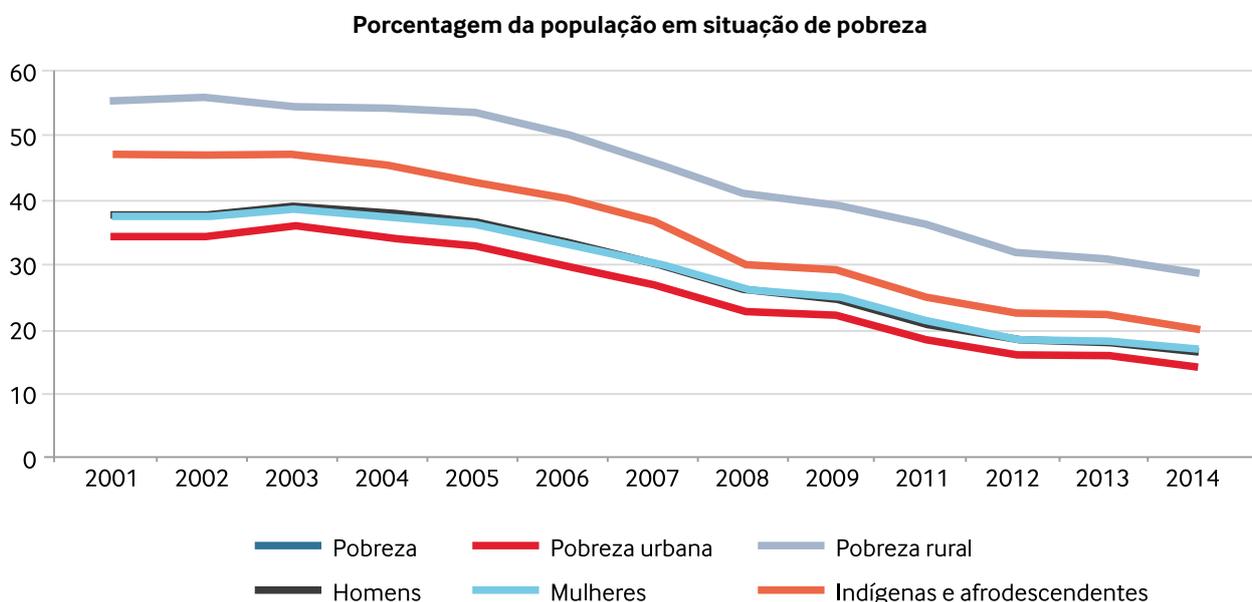
Este processo, no entanto, já mostra sinais de reversão com a crise econômica de grandes dimensões. Com a opção por uma política macroeconômica ortodoxa e de contenção de gastos agrava-se a situação, e com o golpe consumado, uma ofensiva conservadora já reestrutura todo o aparato público, congelando gastos primários por 20 anos e planejando reformas de previdência e trabalhista.

Os grandes impactos sobre os indicadores sociais já se iniciaram e a própria recessão e queda de empregos que vive o país nos indica que os avanços sociais, muito calçados na dinâmica destas variáveis, podem ser facilmente revertidos. O Bolsa Família, bem como gastos em saúde, educação e outros gastos sociais importantes devem

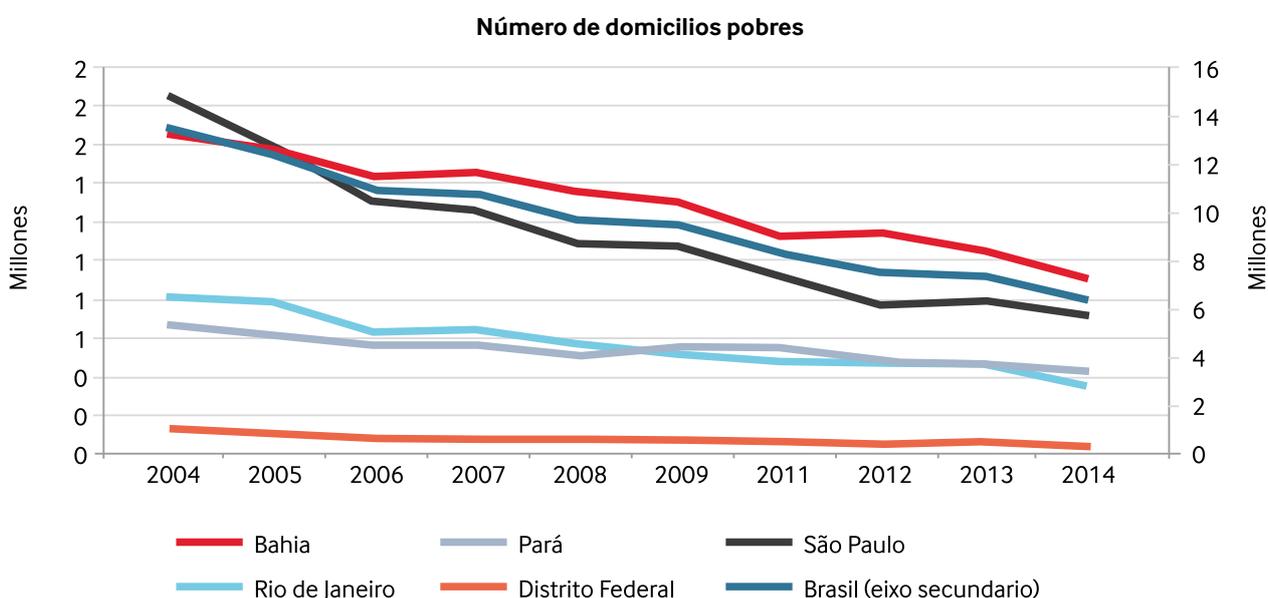
ser reduzidos diante da contenção prevista. Um estudo recém realizado do Banco Mundial estima que o Brasil terá ao fim deste ano entre 2,5 e 3,6 milhões de pessoas entrando na linha de pobreza, o que leva a que esta organização, neoliberal há pouco e agora social liberal, recomende inclusive sua ampliação (OGLOBO, 2017).

### 2.4.3 Brechas de pobreza entre as regiões

É difícil avaliar se a redução dos níveis de pobreza no Brasil fechou ou ampliou as brechas existentes no país. Se olharmos para os níveis agregados, a redução de pobreza se deu sob diferentes recortes socioeconômicos, e inclusive a distância entre grupos em geral se reduziu. Por exemplo, a diferença da população em situação de pobreza nas áreas rural e urbana caiu de 19,7 para 14,4 pontos percentuais entre 2004 e 2014, conforme o gráfico adiante. Se olharmos para os diferentes estados, todos apresentam queda do número de domicílios pobres, num processo convergente que reduziu a diferença entre as regiões.



Fonte: CEPALSTAT



Fonte: PNAD/IBGE

Assim, é necessário avançar nas pesquisas para afirmar, a partir dos dados agregados se a brecha de pobreza aumentou nos anos 2000, e como vem se comportando no período denominado como pós-boom. No entanto, como já havíamos levantado, os impactos do extrativismo são melhores observados no Brasil no específico e não no geral, já que as indústrias extrativas possuem maior peso em relação à economia local. Numa comparação entre estados extrativistas e não extrativistas (no gráfico acima, selecionados Pará e Rio de Janeiro contra Bahia, São Paulo e Distrito Federal), vemos que não há grandes diferenças nas tendências de redução de pobreza.

#### 2.4.4 Impactos do extrativismo e desigualdades

O crescimento acelerado e desorganizado que normalmente ocorre em regiões de atividade extrativista gera graves impactos socioeconômicos. Um estudo do CETEM revela que a exploração de ferro em Canaã dos Carajás (Pará) trouxe muitas mudanças para o município. Indicadores de emprego, renda, educação e saúde melhoraram. No entanto, “paralelamente, houve um forte aumento da desigualdade na região, caracterizando um crescimento econômico de perfil concentrador de renda. Além disso, aqueles que vivem em áreas rurais distantes da zona urbana encontram-se seriamente à margem da economia local”. Por esse exemplo, vemos que os indicadores agregados podem ser enganadores.

O rápido crescimento populacional advindo de migrações para Canaã dos Carajás foi acompanhado de carência nos serviços básicos, grande especulação imobiliária, ocupação irregular do solo, e aumento da prostituição (sobretudo de adolescentes) e de doenças sexualmente transmissíveis. Também houve aumento da violência - mortes por agressão aumentaram quase 500% - e declínio das atividades tradicionais, com a economia centrando-se em torno do empreendimento extrativo. Esse é um panorama típico de regiões com um boom de mineração, o que nos indica que a atividade contribuiu para ampliar a pobreza e as desigualdades nos microterritórios (CETEM, s/d.).

Igualmente, são inúmeros os relatos de impactos ambientais gerados pela mineração, que afetam desproporcionalmente as populações mais pobres (FERNANDES&ARAÚJO, 2016). É o caso da do uso e contaminação da água que afeta bacias hidrográficas, como, por exemplo, nas regiões de Serra do Navio (Amapá), Boquira (Bahia), Santo Amaro (Bahia), Caldas (Minas Gerais) e Poços de Caldas (Minas Gerais). Além de contribuir para a insegurança hídrica, a mineração dificulta a prática de atividades tradicionais ligadas a água, como pesca e agricultura familiar.

A extração do petróleo, quando se concentra na área marítima, gera menos conflitos territoriais que expõem essas contradições socioeconômicas. Os poços mais produtivos, como a bacia de Campos, se localizam offshore. No entanto, há empreendimentos que geram tensões, como o projeto de extração de petróleo na ilha de Marajó, que ameaça a biodiversidade dos manguezais da região.

No pós-boom, espera-se que a continuada expansão das atividades extrativas leve a novos conflitos. E que a dinâmica geradora de pobreza e desigualdades continue se reproduzindo nas regiões de polo extrativista, afetando desproporcionalmente os mais vulneráveis. Mas ainda é cedo para avaliar se esse processo já está ocorrendo, e em que magnitude em relação ao período anterior. Por sua vez, o fim de ciclo de grande crescimento, que puxava emprego e renda, já demonstra seus impactos sobre o país, com o número de pobres e indigentes crescendo e a desigualdade se ampliando. O cenário futuro de uma política econômica extremamente restritiva provavelmente contribuirá para ampliar este quadro.

### 2.4.5 Conclusão

É verdade que os indicadores tradicionais de pobreza e desigualdade se reduziram ao longo dos anos 2000. Mas este não foi um processo homogêneo, e regiões específicas sofreram com os efeitos deletérios das atividades extrativistas. Para evitar essas disparidades, é necessário avançar em prol de uma maior diversificação produtiva, especialmente nos polos extrativistas, para mitigando seus impactos.

A distribuição de renda é um caminho importante neste processo para redução da pobreza e da desigualdade, estimulando um crescimento mais sustentável destes polos. Infelizmente, os avanços nos anos recentes os avanços não foram estruturais, já começam a ser revertidos, e a conjuntura do país é extremamente desfavorável neste sentido.

## Considerações finais

Neste relatório, tentamos avaliar em que medida se observa uma corrida para baixo no Brasil. As incertezas políticas tornam difícil avaliar o processo recente, mas certamente há elementos que confirmam esse diagnóstico.

Pressionado pelas indústrias extrativas, o governo, já desde antes do golpe parlamentar, vinha sinalizando em favor do capital privado transnacional. A partir do impeachment, esse movimento parece se acelerar, como revela o caso da mudança do regime de exploração de petróleo. O incentivo aos investimentos e à produção tem surtido efeito, e a extração continua crescendo no país. Os elevados conflitos que já vinham se manifestando nos últimos anos tendem a aumentar. O direito a consulta e a transparência tendem a ficar paralisados.

Num campo econômico, avaliamos que as patologias extrativistas seguem no Brasil, embora com menor impacto devido às proporções do país e sua razoável diversificação produtiva. A concentração das receitas fiscais se manifesta no âmbito subnacional, com graves impactos socioeconômicos. Uma reforma tributária é a única solução para as distorções orçamentárias geradas, permitindo também o desenvolvimento de outras atividades nas áreas das indústrias extrativas. A redução de pobreza e desigualdade nos anos 2000, possibilitadas por um crescimento atrelado à exportação de commodities, já começa a ser ameaçada.

Conforme viemos frisando neste relatório, a grave conjuntura política torna imperativa a reconstrução de uma agenda de mobilização dos movimentos sociais e, mais amplamente, da sociedade civil. Além disso, certamente é importante articular opções de desenvolvimento ante o desenvolvimento extrativista, ainda que no cenário atual seja muito difícil qualquer negociação no âmbito institucional.

## Referências

- AGÊNCIA PÚBLICA. **Meio ambiente sob ameaça no Congresso Pública**, 9 mar. 2016. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/03/truco-meio-ambiente-sob-ameaca-no-congresso/>>. Acesso em: 22 mar. 2017
- APIB. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Carta Pública sobre a regulamentação dos procedimentos do direito de consulta assegurado pela Convenção 169 da OIT. 26 de julho de 2013. Brasília, 2013. In: <<https://mobilizaconacionalindigena.wordpress.com>>
- BNDES. Perspectivas do Investimento. Fevereiro/2016. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7361/1/boletim\\_perspectivas\\_fevereiro2016\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7361/1/boletim_perspectivas_fevereiro2016_P_BD.pdf)
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 729-747, 2012.
- BOITO JR., Armando, “A burguesia no governo Lula”, in Eduardo Basualdo e Enrique Arceo (orgs.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV/ SÃO PAULO. São Paulo, 2012.
- CETEM. Impactos socioeconômicos da exploração de minério de cobre em Canaã dos Carajás (PA). Estudo de caso. S/d. Disponível em: <http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/ExibeVerbete.aspx?verid=39>
- DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporânea (2000/2010), DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n.4, 2011, p.439-531.
- DOMINGUES, José Maurício (2015) *O Brasil entre o presente e o futuro. Conjuntura interna e inserção internacional* (Rio de Janeiro: Mauad, 2ª. edição).
- DOMINGUES, José Maurício (2016) “Brazilian political cycles and the impeachment of president Dilma Rousseff”, *Open Democracy* (<https://www.opendemocracy.net/jos-maur-cio-domingues/brazilian-political-cycles-and-impeachment-of-president-dilma-rousseff>).
- DOMINGUES, José Maurício, *Esquerda: crise e futuro*. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.
- EBC. **Petrobras reduz investimentos em proteção ambiental e projetos sociais**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/petrobras-reduz-investimentos-em-protECAo-ambiental-e-projetos-sociais>>. Acesso em: 22 mar. 2017.
- EBC. **Fazenda: crise da Petrobras é principal responsável por retração do PIB este ano**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-10/fazenda-crise-da-petrobras-e-principal-responsavel-por-reducao-do-pib-este>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

- FERNANDES, F.; ARAUJO, E. *Mineração no Brasil: crescimento econômico e conflitos ambientais*. 2016.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Plano Pará 2030. 2016.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS DE GERAIS. Plano de Ação Mineral-Industrial do Estado de Minas Gerais. 2016.
- GUDYNAS. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, n. 237, p. 128-146, 2012.
- LAVINAS, Lena. 21st century welfare. **New Left Review**, n. 84, p. 5-+, 2013.
- LIMA, Gustavo. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011. Editora UFPR
- MATTEI, Lauro. Gênese e Agenda do “Novo desenvolvimentismo brasileiro”. In: IV ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB), Rio de Janeiro, 2011.
- NETO, Atílio, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: INDEPENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS MOVIMENTOS SOCIOAMBIENTAIS BRASILEIROS, XII Coloquio Internacional de Geocritica, 2012.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento. Da abertura democrática ao governo Dilma* São Paulo: Cia. das Letras. 2013
- OLIVEIRA, Clarissa Reis. *Quem é quem nas discussões do novo código da mineração*. Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica IBASE. 2013
- Oliveira, Francisco, Braga, Rui e Rizek, Cibele (orgs.) (2010)
- O GLOBO. **ANP: Pré-sal equivale a quatro vezes as atuais reservas do país**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/anp-pre-sal-equivale-quatro-vezes-as-atuais-reservas-do-pais-3819223>>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- O GLOBO. **Brasil terá até 3,6 milhões de “novos pobres” em 2017, diz Bird**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tera-ate-36-milhoes-de-novos-pobres-em-2017-diz-bird.ghtml>>. Acesso em: 22 mar. 2017.
- POCHMAN, Marcio *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo. 2012
- PORTAL BRASIL. **China lidera ranking de maiores compradores do Brasil**. Notícia. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/06/china-lidera-ranking-de-maiores-compradores-do-brasil>>. Acesso em: 21 mar. 2017.
- REUTERS. **Pré-sal do Brasil contém 176 bilhões de barris de petróleo e gás, diz estudo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/pre-sal-do-brasil-contem-176-bilhoes-de-barris-de-petroleo-e-gas-diz-estudo.html>>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- ROCHA, Enid, A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios, 20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: AVALIAÇÃO E DESAFIO DA SEGURIDADE SOCIAL, IPEA. 2008.

- RODRÍGUEZ ORTIZ, María Elena (2016) “Social liberalismo e os programas de renda condicionada na América Latina”, in Fabricio Pereira da Silva e Ricardo Nóbrega (orgs.), *Estudos de teoria social e América Latina. Novos debates e perspectivas* (Rio de Janeiro: Ponteio).
- ROSA, Luiz Pinguelli, “Energia nos governos Lula e Dilma e o golpe”, in Emir Sader (org.), *O Brasil que queremos*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2016.
- SANTOS, Wanderley Guilherme *A democracia impedida. O Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2017
- SANTOS, R. S. P. DOS; MILANEZ, B. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 10, n. 19, 2013a.
- SANTOS, R. S. P. DOS; MILANEZ, B. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 10, n. 19, 2013b.
- SGPR (Secretaria Geral da Presidência da República), *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios*, 2014.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Cia. das Letras. 2012
- SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.) *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo, Boitempo. 2016
- UOL. **Governo sugere acabar com “poupança” do pré-sal e limitar gastos públicos**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/05/24/governo-sugere-acabar-com-poupanca-do-pre-sal-e-limitar-gastos-publicos.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2017.
- VALOR ECONOMICO. Vale: Projeto S11D foi implantado apesar das incertezas, diz Ferreira. **Valor Econômico**, dez. 2016.

**Base de Dados:**

ANP

CEPAL

DNPM

IBGE

Index Mundi

Info Royalties

Ipeadata

MDIC

