INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data ___/___/___
cod 03 D 000 11

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS E O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS E ESTADUAIS NO SETOR MINERAL*

Nelson de Salles Guerra Guzzo**

INTRODUÇÃO

Constitui grande honra para qualquer cidadão brasileiro ser convidado pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados para proferir palestra sobre aspectos relevantes da política mineral de nosso País. Dessa maneira, inicialmente, agradeço este convite que, pessoalmente, muito me honrou, bem como à Metais de Goiás S/A - METAGO e ao Governo do Estado de Goiás, acionista majoritário da empresa que dirijo.

A política mineral explícita do Brasil sofreu profundas modificações com o advento da Constituição Federal de 1988, embora, na prática, pouco ou nada tenha, ainda, modificado o modelo nacional de exploração e aproveitamento dos nossos recursos minerais implantado pelo governo militar, caracterizado pela extremada centralização do poder decisório na União e por uma injusta e iníqua distribuição dos benefícios da mineração para a maioria da população. Pode-se dizer que a política de aproveitamento dos recursos minerais brasileiros construída nos últimos 30 (trinta) anos seguiu à risca o modelo de concentração de renda implantado no País que, neste período, tornou ainda mais dramático o processo de distribuição da riqueza gerada por todos os brasileiros, beneficiando uma ínfima parcela de nossa população, sendo caracterizado pelo Banco Muncial como o mais cruel do mundo.

O Estado de Goiás é um bom exemplo deste processo. A partir do final da década de 60 foram implantados grandes pro

---

* Palestra proferida no "SIMPÓSIO SOBRE POLÍTICA MINERAL" promovido pela Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados - junho/90.

** Geólogo e Presidente da Metais de Goiás S/A - METAGO.

Acervo ISA

jetos de mineração em seu território que contribuiram muito pouco para o desenvolvimento social do povo goiano, embora tenham dado grande contribuição ao crescimento da economia goiana, funcionando como verdadeiros enclaves.

A Constituição Federal de 1988, ao descentralizar a administração dos recursos minerais do País, com a União partilhando-a com os Estados e Municípios, e com a criação de condições objetivas e uma reversão deste quadro injusto, ao possibilitar à legislação ordinária institucionalizar um compromisso social ligado ao aproveitamento dos nossos recursos minerais, traz novo alento de esperança para o povo brasileiro quanto a uma justa distribuição dos benefícios gerados pela mineração.

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS.

A tradição constitucional brasileira anterior a 1967 favorecia a descentralização da administração dos recursos minerais. As constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946 davam aos Estados poderes, tanto para a fiscalização das atividades minerárias em seus territórios, como para legislarem supletiva e complementarmente sobre os recursos minerais em relação à competência principal, que sempre foi da União. Evidenciando sua característica autoritária, a Constituição de 1967 (assim como a Emenda Constitucional nº 1, de 1969) desprezou toda esta tradição, bem como a prática da descentralização vigorante em todos os grandes países federados (Estados Unidos da América, Canadá, RFA, etc) sobre a questão mineral e concentrou toda a administração dos recursos minerais na União, não dando aos Estados qualquer papel neste assunto, por mais singelo que fosse.

Com o advento da Assembléia Nacional Constituinte em 1987, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Mineração - ABEMIN, a Coordenação Nacional dos Geólogos - CONAGE, por parte da sociedade civil, e vários parlamentares, passaram a lutar no sentido da restauração da tradição constitucional brasileira que optava pela descentralização da administração dos recursos minerais brasileiros, violentada pelo regime militar.

A luta travada teve sucesso parcial na parte referente à capacitação dos Estados para legislarem sobre os recursos

Acervo ISA

minerais e total no referente ao acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias em seus territórios. Os constituintes resolveram, também, estender tal atribuição aos Municípios ampliando sobremaneira a descentralização pleiteada.

Assim, em relação à capacitação para legislar acerca dos recursos minerais a Constituição Federal de 1988 definiu que "compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia", (art. 22, XII). Entretanto, o parágrafo único deste artigo cria a perspectiva de que as Unidades da Federação possam vir a ter papel neste assunto ao definir que "lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo". Daí, a vitória parcial referida acima. Os Estados que desejarem legislar sobre questões específicas relacionadas com os recursos minerais poderão se mobilizar e, eventualmente, conseguirem aprovação desta lei complementar.

Quanto à descentralização do acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias, a Constituição de 1988 definiu que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios". Fica claramente mostrada a enorme abrangência que foi dada a descentralização da administração dos recursos minerais, na medida em que os Municípios passaram a ter o mesmo poder que a União e os Estados no acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias.

Este dispositivo constitucional, contudo, embora seja autoaplicável, decorridos 20 (vinte) meses após a promulgação da Constituição Federal e de ter sido inserido nas Constituições estaduais, ainda não vem sendo aplicado no Brasil, permanecendo, ainda, a absoluta centralização da administração dos recursos minerais na esfera da União.

Um outro aspecto relevante diretamente relacionado com a moderna administração dos recursos minerais é aquele referente ao meio ambiente na atividade minerária. Também nesta questão houve no novo texto constitucional uma grande descentralização, embora o assunto já fosse tratado descentralizadamente no Brasil por força da legislação ordinária. Assim, a Constituição Federal estipula que "é competência comum da

Acervo ISA

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23; VI). Quanto à capacitação para legislar na questão ambiental, houve uma abertura ainda maior, com o texto constitucional definindo que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", bem como sobre a "responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (art. 24, VI e VIII). Verifica-se que, quanto a capacidade para legislar sobre o meio ambiente, os Municípios foram preteridos, com a descentralização atigindo apenas a esfera estadual.

Estes últimos dispositivos constitucionais relacionados com a proteção ambiental vem sendo aplicados no Brasil, com os Estados fiscalizando o meio ambiente relacionado com a atividade minerária, embora precariamente, não ocorrendo, contudo, em larga escala o processo legislativo concorrente com a União sobre o assunto. A fiscalização ambiental na Mineração pelos Estados vem funcionando porque tal atribuição, já a bastante tempo, vem sendo exercida na esfera estadual por força da legislação ordinária pré Constituinte.

É chegada a hora de fazer funcionar em sua plenitude os dispositivos constitucionais que consagram a descentralização da administração dos recursos minerais brasileiros. Embora o artigo 23, inciso XI, seja autoaplicável, seria desejável a existência de uma legislação federal que normatizasse sua aplicação, de forma a evitar, em extremo, a eventual tríplice autuação do minerador por uma mesma infração, pela União, o Estado e o Município onde ocorre o empreendimento de mineração.

Considerando que neste ano de 1990 e, provavelmente em 1991, o Congresso Nacional não tenha condições de votar uma lei neste sentido, a descentralização da administração dos recursos minerais deveria ser implantada no curto prazo, com sua operacionalização ocorrendo através da assinatura de Convênios da União com os Estados, e destes com os Municípios, que regulassem todo o ritual necessário ao acompanhamento e fiscalização das atividades minerárias pelas autoridades estaduais e municipais responsáveis pelo setor mineral. Tal acompanhamento e fiscalização correriam de forma supletiva e complementar àque

Acervo ISA

la realizada pela União. De maneira a evitar a dupla (ou até a tripla) incidência de autos de infração aplicados ao minerador por desobediência aos preceitos do Código de Mineração seria constituída uma Comissão Mista de geólogos e/ou engenheiros de minas do Distrito Regional do DNPM e do Estado participante do convênio que ficaria encarregada de decidir acerca do andamento ou não dos referidos autos de infração.

A assinatura de tal convênio é muito importante, não somente no sentido de dar aplicação concreta a um dispositivo constitucional, mas, também, com o objetivo de testar na prática a operacionalidade da descentralização objetivada. As partes do convênio que funcionarem bem neste teste piloto durante os anos de 1990 e 1991 seriam posteriormente transformados em lei. Além disso, as suas partes que, eventualmente, tenham problemas de aplicabilidade poderiam ser modificadas através de termos aditivos e aperfeiçoadas suas operacionalidades no decorrer do tempo, de uma forma tal que, quando o Congresso Nacional for votar a correspondente lei exista, além de um consenso sobre sua validade, a certeza de seu funcionamento na prática de sua aplicação.

O desenvolvimento mundial das relações entre o Estado e a empresa de mineração aponta que a concessão tradicional, rígida e cartorial, vem cedendo lugar à concessão contratada em que o minerador e o governo negociam caso a caso pontos relevantes do aproveitamento de uma determinada jazida, como a única forma de propiciar à população participação mais expressiva nos resultados da lavra. Parece chegar a hora deste movimento modernizante no setor mineral chegar ao Brasil, criando condições objetivas a que o DNPM deixe de ser um cartório e passe a ser o almejado gestor dos recursos minerais do Brasil em harmonia com os Estados e Municípios que, necessariamente, devem participar deste processo, de forma a se completar a esperada descentralização da administração da mineração nacional.

PAPEL DA EMPRESA ESTATAL FEDERAL NO SETOR MINERAL

No Brasil a existência de empresas estatais federais com atuação na produção mineral obedeceu aos imperativos das exigências do seu desenvolvimento econômico em determinados períodos históricos bem definidos da sua evolução econômica e po

Acervo ISA

lítica. De uma maneira geral a implantação e desenvolvimento destas empresas estatais ocorreram sem contradições com a iniciativa privada nacional e internacional.

Atualmente no Brasil operam dois grupos estatais, federais de importância na sua economia mineral (ex-petróleo e urânio; monopólio estatal) o Grupo Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e o Grupo PETROFÉRTIL, pertencente à PETROBRÁS.

A CVRD nasceu em 1943 no contexto político da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, no bojo dos famosos "Acordos de Washington", sem qualquer tipo de contradição com a iniciativa privada nacional da época. Seu grande desenvolvimento no decorrer do tempo também ocorreu sem maiores contradições com a iniciativa privada brasileira e até estrangeira. Sua diversificação para outros empreendimentos, relacionados com o alumínio e celulose, deram-se em íntima associação com o capital internacional e nacional.

A PETROFÉRTIL, subsidiária da PETROBRÁS, foi criada com o objetivo de produzir fertilizantes nitrogenados, contudo, a partir da segunda metade da década de 70 passou, também, a operar, através de empresas por ela controladas, na produção de concentrado de apatita e de adubos fosfatados solúveis. A entrada da PETROFÉRFIL na mineração deu-se no contexto da política econômica de substituições de importações que teve grande impulso no regime militar. Assim, foi criada a FOSFÉRTIL, em associação com a CVRD e a BNDESPAR (BNDES) para a lavra de fosfato de Tapira-MG e Patos de Minas-MG e produção de fertilizantes fosfatados solúveis em Uberaba-MG e a GOIASFÉRTIL, em associação com a BNDESPAR e a METAGO, para a lavra de fosfato em Catalão-GO. A PETROFÉRTIL também passou a participar da ARAFÉRTIL em associação com o grupo estrangeiro Moinho Santista para a lavra de fosfato em Araxá-MG. Tais empreendimentos de mineração com participação ativa da PETROFÉRTIL, todos eles de grandes dimensões, demandando pesados investimentos, não mostraram contradições com a iniciativa privada nacional. Estes projetos durante muito tempo, foram oferecidos à iniciativa privada nacional que neles não mostraram qualquer interesse em face do elevado grau de investimentos que demandavam e da baixíssima taxa interna de retorno do capital que apresentavam. Assim, no bojo da política de substituições de importações (bastante elevadas, no caso dos fertilizantes fosfatados) e no contexto estratégico de conseguir a autosuficiência em adubos fosfatados solúveis, de vital importância para a agricultura nacional, o

Acervo ISA

Governo Geisel decidiu a entrada da PETROFÉRTIL na mineração de fosfato, muito provavelmente, imposto de cima para baixo à quela empresa em face da fraquíssima atratividade empresarial dos referidos empreendimentos.

Outras participações de empresas estatais federais no setor mineral são de expressão menor no contexto da econo mia mineral nacional, como são os casos da CSN (carvão em San ta Catarina), Caraíba Metais (cobre na Bahia) e PETROMISA (po tássio em Sergipe). Vale dizer que, tanto a Caraíba Metais co mo a PETROMISA, constituiram intervenção estatal no mesmo con texto daquele descrito para a PETROFÉRTIL.

A CPRM, embora seja uma empresa estatal federal não atua na produção mineral, realizando apenas prestações de ser viços ao Governo Federal e realizando pesquisa mineral, repas sando à iniciativa privada as jazidas caracterizadas, não mos trando, portanto, maiores contradições com o capital privado nacional.

Em meu ponto de vista, um país com a vocação mineral como a do Brasil, que ainda não se encontra na relação dos paí ses industrializados avançados, não pode prescindir de ter uma empresa estatal forte que o possibilite intervir nos mercados interno e mundial de minerais em consonância com as suas polí ticas econômica, de comércio exterior e externa, qualquer que seja a orientação político-ideológica de seu governo. Assim, no contexto de um novo modelo institucional para a administra ção dos recursos minerais brasileiros, forçosamente, teria que se prefer a existência de uma empresa estatal federal, como a gência de produção mineral, que atue em consonância com as po líticas econômica e mineral do Brasil.

Este novo modelo contemplaria um órgão federal (DNPM) que atuaria em conjunto com os Estados e Municípios para a ade quada gestão do patrimônio mineral brasileiro; um Serviço Geo lógico Nacional (institucionalizado através da mudança dos ob jetivos da CPRM); uma agência federal de pesquisa científica e tecnológica mineral (CETEM); um órgão ambiental federal (IBA MA) e, finalmente, uma empresa produtora de bens minerais que seria o Grupo CVRD.

A CVRD teve e continua tendo um papel muito importan te no desenvolvimento do setor mineral brasileiro e, no contex

Acervo ISA

to da política de privatização do novo Governo da República, não deve ser privatizada. Tal empresa constitui importante ferramenta do Governo Federal para o mercado interno de bens minerais de modo a frear e/ou disciplinar a ação de oligopólios privados de determinadas substâncias minerais. Além disso, poderá ser extremamente útil no fomento ao desenvolvimento na mineração brasileira do chamado modelo tripartite, em que empreendimentos são implantados com igual participação acionária de empresas estrangeiras, empresas privadas nacionais e empresas estatais, que deu certo na petroquímica. Sua maior relevância contudo, continuará sendo aquela de ser instrumento das políticas externa e do comércio exterior do Brasil, que governo nenhum, qualquer que seja sua orientação político-ideológica, poderá prescindir, em face das conotações de cunho geopolítico.

PAPEL DA EMPRESA ESTATAL ESTADUAL NO SETOR MINERAL

A primeira empresa estatal estadual de mineração criada por lei no Brasil foi a Metais de Minas Gerais S/A - METAMIG, em 1961, contudo, a primeira a entrar em funcionamento foi a Metais de Goiás S/A - METAGO, em 1962. Tais empresas foram criadas no bojo da luta nacionalista que se desenvolveu intensamente no Brasil, no início da década de 60.

Em 1965, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais do Rio Grande do Norte - CDM/RN, inicialmente, com o objetivo de aproveitamento de recursos hídricos e, posteriormente, de recursos minerais. A partir do início da década de 70 vários Estados foram criando suas empresas estaduais de mineração: Companhia Rio Grandense de Mineração - CRM, no Rio Grande do Sul (1970), Companhia Baiana de Pesquisa Mineral - CBPM, na Bahia (1972) e a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Minerais da Paraíba - CDRM/PB, na Paraíba (1979). Este movimento continuou na década de 80, conduzindo à presente situação em que existem 20 empresas estaduais de mineração em 20 Estados. Contudo, a motivação principal para a criação de tais empresas estatais deixou de ser o nacionalismo e passou a ser a vontade dos Estados de ter participação em seus respectivos setores minerais, visando a criação de condições objetivas ao desenvolvimento e o fomento da mineração, principalmente a pequena e a média, como alternativa à extrema concentração da questão mineral na esfera da União.

Alguns Estados, alternativamente às empresas esta

Acervo ISA

duais de mineração, resolveram criar estruturas de serviço público para atuarem no setor mineral, realizando atividades de fomento. Assim, foram os casos do Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo, onde não existem empresas estaduais de mineração. Vários outros Estados, além das suas empresas estaduais de mineração, possuem, também, Secretarias de Minas ou assemelhadas. Somente os Estados do Amazonas, Espírito Santo, Amapá e Acre não possuem quaisquer tipos de entidades relacionadas com os recursos minerais.

As empresas estaduais de mineração ao longo de suas respectivas histórias vem, de uma maneira geral, desempenhando relevantes papéis no desenvolvimento e no fomento dos setores minerais de seus Estados, com algumas delas possuindo grande capacitação científica e tecnológica, principalmente na área da pesquisa mineral. Importantes depósitos minerais foram descobertos e/ou avaliados por empresas estaduais de mineração. Quase como regra geral, as empresas estaduais de mineração tem, em suas atividades, ido até a fase da pesquisa mineral, com a lavra das jazidas caracterizadas sendo repassadas à iniciativa privada, em plena consonância com a política mineral explícita do Governo Federal adotada no II Plano Decenal de Mineração, válido para a década de 80. Contudo, existem algumas empresas que apresentam comportamento misto, lavrando, elas mesmas, as jazidas por elas avalidas e realizando composições empresariais com a iniciativa privada. Destacam-se, neste contexto, a METAGO, a CRM e a CBPM.

A atuação das empresas estaduais de mineração não tem mostrado contradições de relevo com a iniciativa privada nacional, na medida em que, de uma maneira geral, elas arcam com os elevados riscos da pesquisa mineral e repassam as eventuais jazidas avaliadas às empresas privadas, para a lavra. Além disso, realizam fomento mineral que beneficiam pequenas e médias empresas privadas nacionais. Por outro lado, não mostram ser perigosas para as grandes empresas privadas e estatais federais, na medida em que com elas não podem concorrer em termos de capacitação financeira. A melhor prova de que as empresas estaduais de mineração não tem mostrado contradições de importância com a iniciativa privada é o fato de que as entidades de classe que representam as empresas privadas nunca terem feito críticas à ação por elas desenvolvidas. Ao contrário, em muitas oportunidades, tem, inclusive, elogiado e incentivado a ação das empresas estaduais de mineração.

Acervo ISA

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha criado condições institucionais no sentido dos Estados participarem, conjuntamente com a União e os Municípios, na administração dos recursos minerais, com suas Secretarias de Minas (ou assemelhadas) possuindo poderes legais de intervenção nas atividades minerárias desenvolvidas em seus territórios, creio que ainda permanecem válidas as existências das empresas estaduais de mineração, muitas delas criadas como forma alternativa à excessiva centralização da questão mineral no Governo Federal. A maioria destas empresas estaduais criaram tradição na prospecção, pesquisa e fomento mineral adaptadas às condições específicas de seus Estados e desempenham relevante papel para o desenvolvimento dos seus setores minerais, sem maiores contradições com a iniciativa privada nacional. Papel muito importante, quase que reservado para as empresas estaduais de mineração, será a avaliação e o desenvolvimento de pequenos depósitos minerais no contexto de uma política de fomento mineral à pequena mineração. Muito provavelmente, o Governo Federal (DNPM E ESTATAIS FEDERAIS) não terá condições objetivas na efetivação de semelhante política, com a mesma devendo ser, preferencialmente, conduzida pelos Estados, que terão suas empresas estaduais como instrumento indispensável ao seu êxito.

Assim, finalmente, no novo modelo institucional de administração dos recursos minerais, atuariam o DNPM, o Serviço Geólogico Nacional, o IBAMA, o CETEM e a CVRD, pela esfera federal; as Secretarias de Minas (ou assemelhadas) dos Estados, os órgãos ambientais estaduais e as empresas estaduais de mineração, ao nível estadual, bem como os órgãos minerais e ambientais das Municípios, com cada entidade cumprindo, harmonicamente e, sem superposição, os seus respectivos papéis. Assim, por exemplo, no contexto de uma atuação não superposta, a CVRD em suas campanhas exploratórias nos Estados repassaria às respectivas empresas estaduais de mineração aqueles depósitos minerais de pequeno porte que não lhe interessassem em face das suas necessidades de economia de escala, com às últimas repassando para aquela estatal federal os eventuais grandes depósitos minerais que viessem a descobrir e para os quais não dispusessem de adequada capacidade de investimento.