

DIFERENTES FORMAS DE DIZER **Não**

Experiências internacionais
de resistência, restrição e
proibição ao extrativismo mineral

Julianna Malerba (org.)

Bruno Milanez
Diana Rodríguez López
Gabriela Scottó
Maíra Sertã Mansur
Rodrigo Salles P. Santos



DIFERENTES
FORMAS DE
DIZER Não

DIFERENTES FORMAS DE DIZER **Não**

Experiências de resistência,
restrição e proibição
ao extrativismo mineral

Julianna Malerba (org.)

Bruno Milanez

Diana Rodríguez López

Gabriela Scotto

Maíra Sertã Mansur

Rodrigo Salles P. Santos



1a. edição | Rio de Janeiro - 2014

REALIZAÇÃO:

FASE, NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOAMBIENTAIS (NESA / UFF),
POLÍTICA, ECONOMIA, MINERAÇÃO, AMBIENTE E SOCIEDADE (PoEMAS / UFJF / UFF)



TRADUÇÃO E REVISÃO FINAL: Priscila Maia, Julianna Malerba e João Paulo Malerba

PROJETO GRÁFICO E ILUSTRAÇÕES: Martha Werneck

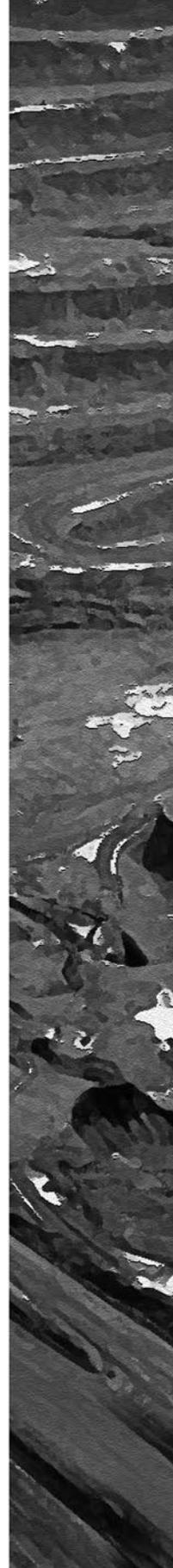
MAPAS DE ENTRADAS DE CAPÍTULO: Waltencir Menon Junior

APOIO:



ISBN: 978-85-86471-79-7

1ª EDIÇÃO, DEZEMBRO DE 2014







SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO:

ÁREAS LIVRES DE MINERAÇÃO: POR QUE E PARA QUÊ? | P. 09

Julianna Malerba

INTRODUÇÃO | P. 19

Bruno Milanez, Gabriela Scotto, Julianna Malerba,
Maíra Sertã Mansur e Rodrigo Salles P. Santos

ARGENTINA: “LA MONTAÑA SIGUE EN PIE GRACIAS A SU GENTE” | P. 29

Gabriela Scotto

ARGENTINA: MUNICÍPIOS LIVRES DE *FRACKING* | P. 53

Diana Rodríguez López

PERU: AGRICULTURA X MINERAÇÃO | P. 65

Maíra Sertã Mansur

COSTA RICA: O VERDADEIRO OURO DO FUTURO | P. 93

Bruno Milanez

**ESTADOS UNIDOS: RISCO AMBIENTAL, MOVIMENTO ANTI-MINERAL
E OPOSIÇÃO INSTITUCIONALIZADA | P. 115**

Rodrigo Salles P. Santos

ANEXO: O caso da moratória à mineração de urânio na Virgínia | P. 140

**FILIPINAS: ‘CATÁSTROFE’ AMBIENTAL, SOCIEDADE CIVIL
E COALIZÃO ANTI-MINERAL | P. 149**

Rodrigo Salles P. Santos

**ANEXO: Mineração na Austrália: exploração no leito marinho
e direitos de populações tradicionais sobre o território | P. 182**

EQUADOR: DEIXAR O PETRÓLEO NO SUBSOLO | P. 191

Bruno Milanez

ANEXO: Nigéria: um Yasuní na África? | P. 212

SOBRE OS AUTORES | P. 219



APRESENTAÇÃO:

ÁREAS LIVRES DE MINERAÇÃO: POR QUE E PARA QUÊ? ¹

Julianna Malerba

Em setembro de 2010, o governo do estado do Mato Grosso anunciou a descoberta de depósitos de minério de ferro e fosfato estimados em 11 bilhões de toneladas e 450 milhões de toneladas, respectivamente. O anúncio foi comemorado pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO) e celebrado pelo então governador Silval Barbosa como “o nosso pré-sal”². O Brasil é importador de fosfato, um insumo essencial para o agronegócio e a descoberta pode reduzir a dependência internacional deste minério. Já o minério de ferro, cuja quantidade estimada equivale à reserva de Carajás, no Pará, possibilitaria ao Brasil manter o equilíbrio na sua balança comercial, conquistada atualmente graças à contribuição substancial deste minério na pauta exportadora, caso se mantenha elevada a demanda internacional por minérios.

As jazidas estão localizadas no município de Mirassol D'Oeste, onde, a despeito do acelerado avanço do agronegócio, existem projetos de produção de alimentos por meio de uma economia agrícola familiar. É o caso do Assentamento Roseli Nunes, onde 330 famílias vivem e trabalham. Nesse assentamento, um conjunto de famílias ligadas a Associação Regional de Produtores/as Agroecológicos (ARPA) realiza um processo de transição agroecológica, implementando um modelo alternativo de práticas agrícolas sem o uso de insumos químicos e agrotóxicos. Essas famílias produzem uma diversidade de alimentos livres de agrotóxico para sua subsistência e, desde 2005, têm comercializado o excedente em mercados institucionais regionais através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-Conab) do Governo Federal. Em 2010, elas começaram também a participar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), abastecendo com alimentos saudáveis as escolas do município. Meses depois do anúncio da descoberta dos minérios em Mirassol, o Instituto Na-

1 Agradeço aos autores do livro assim como a Vilmon Ferreira, Jean Pierre Leroy e Jorge Eduardo Durão pelos comentários ao texto.

2 Conf. *Mato Grosso descobre jazida com 11,5 bi t de minério*. Reuters. 01/09/2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/mato-grosso-descobre-jazida-com-115-bi-t-de-minerio-6.html>

cional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) comunicou aos agricultores a possibilidade de desafetação do assentamento para fins de exploração mineral.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 176 que as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento e pertencem à União, a qual pode conceder, *no interesse nacional* (§1, art 176), o direito de pesquisa e exploração, garantido ao concessionário a propriedade do produto da lavra e ao proprietário do solo a participação no seu resultado.

O código mineral em vigor prevê aos proprietários e posseiros de terras onde se encontra uma jazida autorizada para pesquisa ou lavra o direito de serem indenizados pelos danos e prejuízos causados pela atividade, assim como uma renda para ocupação dos terrenos (durante o período de pesquisa) e uma participação no resultado das lavras. Mas a lei não estabelece a possibilidade de recusa por parte dos mesmos de cederem os terrenos para minas e servidões que se fizerem necessárias à atividade mineral. Pelo contrário, se não houver acordo com os proprietários/posseiros quanto aos valores a serem pagos a título de indenização, ocupação e lavra a lei prevê que esses valores sejam avaliados judicialmente e pagos em juízo (art. 27, incisos 6 e 7 do atual Código Mineral/ Decreto Lei 227 de 28 de fevereiro de 1967).

Por outro lado, o mesmo código mineral estabelece em seu artigo 42 que a autorização para lavra pode ser “recusada se for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo”. Entretanto, tem sido recorrente a defesa, dentro do próprio Estado, da prioridade da mineração frente a outras atividades, mesmo aquelas que também devem ser exercidas, segundo a Constituição, em prol do interesse nacional, como é o caso da reforma agrária.

Vejamos um caso de conflito entre a exploração mineral por um detentor de direitos minerários em mesma área declarada de interesse social para fins de reforma agrária. Um parecer elaborado pela Procuradoria Geral da União relacionado a assuntos minerários reconhece o conflito de interesse pelo tratamento constitucional que é dado a ambas. Porém, argumenta que “segundo o art.185, inc.II, da CR/88 as propriedades produtivas são insuscetíveis de desapropriação por interesse social” e que embora a lei se refira à atividade desenvolvida por empresa rural “não há de se olvidar o aproveitamento advindo da atividade de mineração, uma vez que esta pode subsidiar a permanência do assentado na terra”. Além de estender à mineração conceitos circunscritos à atividade agrícola - como a categoria de produtividade - o parecer também argumenta que em função da

[...] rigidez locacional das jazidas minerais, bem como [d]a existência de direitos minerários que compreendem a área inserida na região que pretende-se a realização de assentamento, os interesses envolvidos na realização de reforma agrária deverão ser cabalmente contrastados àqueles decorrentes da atividade minerária pelas autoridades administrativas de ambas as autarquias federais envolvidas - DNPM e INCRA - em exercício de atividade discricionária informada pelos critérios da *oportunidade e conveniência*, de forma a se evidenciar, *in casu*, qual das duas atividades irá melhor contribuir para o desenvolvimento nacional na atualidade (DNPM, 2004, grifos meus).

E conclui: “não estando comprovado que a materialização de reforma agrária constituiu atividade que está a superar a utilidade da exploração minerária, há de se permitir que o titular da Portaria de Lavra dê prosseguimento às suas atividades de extração mineral” (ibid.).

Tomando por base esse parecer, os agricultores de Mirassol d’Oeste, assentados pela Reforma Agrária depois de um longo processo de reivindicação por terra e trabalho, poderiam ser obrigados a ceder suas terras para, segundo o que versa o parecer, dar lugar a uma atividade produtiva que tem como determinante de oportunidade e conveniência sua rigidez locacional. A pergunta que orienta o seu desejo de resistir é: afinal, o que está por trás dos critérios que definem a decisão do Estado sobre o que deve ser priorizado *no interesse nacional*?

Do ponto de vista da garantia de direitos de cidadania, segurança alimentar e da capacidade de gerar bem estar/viver, parece evidente que manter a agricultura familiar, fixar cidadãos no campo evitando o inchaço urbano, produzir alimentos saudáveis para alimentar as crianças e jovens das escolas locais e os moradores do município têm impacto, no mínimo, mais imediato se comparado à extração de minérios para exportação primária (no caso do minério de ferro) ou para utilização em monocultivos de larga escala (no caso do fosfato) igualmente destinados à exportação.

Entretanto, assim como o Assentamento Roseli Nunes, outros espaços produtivos, e que abrigam bens comuns, estão sendo ameaçados pela expansão mineral que o país tem experimentado na última década. Na Serra do Gandarela, onde se situa parte das fontes de água que abastecem Belo Horizonte e sua região metropolitana, acaba de ser criado um Parque Nacional. Embora tenha sido proposto pelas comunidades e movimentos locais, sua delimitação deixou de fora os trechos mais significativos da Serra que garantiriam a preservação das últimas grandes áreas de remanescentes do geossistema de cangas ferruginosas da Região Central de Minas Gerais que protegem e alimentam os aquíferos mais importantes para o abastecimento urbano. Também não foi respeitado o pedido de comunidades dos municípios de Santa Bárbara e Barão de Cocais de criação de uma Reser-

va de Desenvolvimento Sustentável (RDS) complementar à área do Parque Nacional nas áreas nas quais estas comunidades desenvolvem atividades tradicionais como a apicultura, o manejo de flora e coleta de musgos, inviabilizando as mesmas e seu modo de vida. O mesmo não foi feito com as áreas propostas para outras RDS que são de interesse da mineradora Vale, na porção norte da Serra do Gandarela (Piacó) e Báu, que foram deixadas de fora dos limites do Parque Nacional criado, de modo a poderem ser futuramente exploradas e exploradas para fim mineral (MOVSAM, 2014).

A prioridade dada ao aproveitamento dos recursos minerais sobre outros usos dos territórios tem condicionantes que se relacionam sobremaneira a interesses hegemônicos e poderosos, que no Brasil se expressam:

i) na capacidade de influência que interesses corporativos ligado ao setor mineral vem tendo sobre o debate em torno do Novo Código Mineral que resultou na retirada do Projeto de Lei dos dispositivos propostos pelo governo que garantiam maior governança pública sobre a atividade mineral³.

ii) na força política que o setor ruralista construiu para si através de um permanente processo de interpenetração no Estado com a participação direta desses setores no aparato estatal (cujo exemplo mais emblemático é a nomeação de Roberto Rodrigues, dirigente da Associação Brasileira de Agrobusiness/ ABAG, como Ministro da Agricultura no primeiro governo Lula) e no Congresso Nacional⁴; e

iii) na manutenção de um modelo de estabilidade macroeconômica determinado por um regime de acumulação financeirizada de capital, onde cumpre um forte papel o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, responsáveis pela transferência média anual de 100 a 150 bilhões de reais de recursos públicos para os setores especulativos e financeiros

3 As duas versões do Substitutivo ao Projeto de Lei Nº 37/2011 (que antecede o PL Nº 5.807/2013), propostas pela Câmara apresentam dispositivos que dão mais garantias e segurança jurídica aos titulares dos direitos minerários, estimulam a expansão da atividade e diminuem, em relação ao texto anterior, a capacidade do Estado de definir quais minerais e áreas devem ser prioritariamente explorados. Um exemplo é a exclusão da concessão precedida de chamada pública, que no PL dava fim ao direito de prioridade hoje em vigor. A manutenção da chamada pública (que no setor energético ocorre por meio de leilões) possibilitaria maior governança pública, uma vez que daria ao Estado a capacidade de definir quais minerais e áreas devem ser prioritariamente explorados (MALERBA, 2013).

4 Segundo estimativa da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a bancada ruralista na Câmara Federal deverá crescer a partir de 2015: dos 191 deputados que formavam a FPA, 139 foram reeleitos e 118 parlamentares eleitos para o primeiro mandato em Brasília têm afinidade com o setor agrícola. Se a adesão for integral, a bancada ruralista pode chegar a 257 dos 513 deputados federais. Conf. Canal Rural. Bancada ruralista será fortalecida no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/bancada-ruralista-sera-fortalecida-congresso-nacional-7971>

(CACCIA BAVA, 2013). Em um cenário de aumento de preços das commodities, a exportação de recursos naturais como minérios, grãos, pasta de celulose, etc. sustenta o saldo superavitário na balança comercial brasileira que garante o equilíbrio fiscal necessário para o país manter o compromisso com a dívida e com o capital financeirizado. Essa dinâmica também contribui para a reorganização da divisão internacional do trabalho, consolidando o papel primário exportador dos países da região.

A manutenção dos interesses do capital financeiro e agro-minero-industrial responde, em grande medida, ao questionamento dos assentados do Assentamento Roseli Nunes quanto às determinantes dos critérios que têm definido a prioridade das atividades extrativas sobre outros modos de produção social dos territórios.

Mesmo a rigidez locacional das jazidas minerais, embora em princípio se apresente como um argumento incontestado, não escapa às determinantes que atravessam as relações de poder, tão desiguais, de nossa sociedade, já que a decisão sobre explorá-las é fundamentalmente política.

Organizações e movimentos sociais articulados na *Rede Brasileira de Justiça Ambiental* e no *Comitê em Defesa dos Territórios frente à Mineração* têm denunciado uma perversa ‘coincidência’ entre o processo de revisão do código mineral e a paralisação dos processos de reconhecimento de direitos territoriais, como a titulação de terras quilombolas. Tal denúncia aponta que a lógica política que preside a distribuição desigual dos custos ambientais está em vigor no processo de expansão das atividades extrativas no país. Isso significa dizer que esse processo expansivo não se orienta simplesmente pela descoberta de novas jazidas, mas pelas condições sociais e políticas de explorá-las, criadas no campo da política. O esvaziamento simbólico dos espaços, a desconsideração ou minimização dos impactos ambientais ou da existência de populações tradicionais nas áreas de interesse dos negócios são estratégias que visam esvaziar o debate político em torno da decisão sobre os fins que orientam o uso de um determinado recurso natural, ou, em outras palavras, para quê e para quem um determinado recurso natural deve ser utilizado.

Portanto, questionar a implantação de um determinado projeto de extração mineral quando ele implica o acesso desigual e a concentração de danos sobre os mais despossuídos (de poder político, financeiro e informacional) não tem nada a ver, como se poderia supor, com a lógica individualista do “não no meu quintal”. Tais lutas colocam em discussão os processos – muitas vezes autoritários – de esvaziamento das críticas e de invisibilização das desigualdades e da diversidade das práticas sociais e sentidos de apropriação do mundo material. E contribuem para democratizar a esfera de debate e alterar a correlação de forças em torno do projeto de sociedade que orienta as ações do Estado.

Ao mesmo tempo, o caráter de prioridade concedido às atividades minerais também se sustenta em uma leitura, com tradição no pensamento de parte da esquerda brasileira, que reivindica que os minérios são bens estratégicos para o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento soberano. Sob esse argumento, minerar fosfato para um país que depende das importações desse minério faria sentido. Acontece que o seu beneficiamento atenderá prioritariamente à demanda de um setor que pouco tem contribuído para democratização da terra e da riqueza no país, assim como para a diversificação da nossa economia.

Tanto o setor ruralista quanto mineral auferem lucros da exportação primária impulsionada pela própria dinâmica econômica globalizada e financeirizada e pela atual divisão internacional da produção e do trabalho. E seus interesses orientam a ação do Estado, expressa, por exemplo, no apoio substantivo de créditos ao setor primário exportador⁵ e na manutenção de uma taxa de juros elevada, voltada para atender interesses do capital financeiro. Juros elevados têm impacto negativo sobre o setor industrial, cuja remuneração de capital não alcança os mesmos níveis de rentabilidade do capital financeiro, impossibilitando, portanto, sua reprodução (MILANEZ e SANTOS, 2014).

Nesse contexto, a resistência à desafetação do assentamento Roseli Nunes assume um papel fundamental ao colocar em debate os critérios que legitimam o que é considerado “interesse nacional”, desnaturalizando e resignificando, de fato, as prioridades que tem orientado a ação do Estado.

Já existem muitas evidências - no Brasil e em vários países da região como Peru e Argentina, para citarmos apenas dois⁶ - de que a mineração em larga escala gera contaminação, devastação e pobreza, e que seus impactos impossibilitam o desenvolvimento de outras atividades econômicas, além de comprometer as bases materiais necessárias para as gerações futuras.

Em muitos países, disputas em torno da legitimidade dada à prioridade das atividades minerais têm ocorrido e alçado à esfera pública novos valores e visibilizado formas de produção e reprodução social - a exemplo da agroecologia e da agricultura familiar - que demonstram que há alternativas à extração insustentável de recursos e à desigualdade ambiental que ela

5 A progressiva ampliação do financiamento e investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em setores produtores de insumos básicos na última década aponta justamente essa tendência: se, em 2002, 54% da carteira de investimentos do BNDESPar estava voltada para os segmentos de petróleo e gás, mineração e energia, em 2012, esse percentual era de 75% e sobe para 89% se incluído os setores de papel, celulose e de alimentos (frigoríficos notadamente). (BNDES, Apud MILANEZ, 2012)

6 Conf. FAUSTINO e FURTADO, 2013 e SVAMPA e ANTONELLI, 2009.

produz quando priva comunidades inteiras – a exemplo dos assentados de Mirassol d'Oeste – do acesso ao meio ambiente e ao território de que dependem para se reproduzir.

Algumas dessas disputas levaram à institucionalização de mecanismos condicionantes, restritivos e/ou proibitórios à extração mineral que podem informar e inspirar processos semelhantes em outros territórios.

A legislação brasileira tem dispositivos que oferecem restrições à atividade minero extrativa, a exemplo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que delimita áreas de proteção integral, como Parques Nacionais, onde são proibidas quaisquer atividades que ameacem a preservação da biodiversidade. Embora não estabeleça a proibição de atividades minerais, as políticas de reordenamento e reconhecimento territorial criam limitações à mineração ao reafirmar o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras e a propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas por populações quilombolas. Isso porque, de acordo com o que estabelece a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, os povos indígenas e tribais devem ser consultados, de forma livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus direitos, ainda que elas estejam relacionadas à exploração de recursos naturais de propriedade do Estado (Arts. 13, 14 e 15).

Mas esses direitos, além de estarem na mira dos ruralistas e de setores interessados na ampliação das fronteiras de acumulação⁷, não pro-

7 Tramita atualmente no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição 215/2000 que visa retirar do Executivo a prerrogativa sobre a demarcação das terras indígenas e incluí-la como competência exclusiva do Legislativo, conferindo-lhe também o poder de revisar as demarcações já homologadas. A essa investida sobre os direitos territoriais se somam outras como a Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/2004, que contesta o Decreto nº 4.887/03 que regulamenta o procedimento de titulação das terras ocupadas por populações quilombolas, sustentando a inconstitucionalidade do critério de autoatribuição para identificar e caracterizar as terras a serem reconhecidas a essas comunidades. No âmbito do Executivo, a Portaria 303, suspensa por pressão dos movimentos sociais, condiciona o usufruto das Terras Indígenas à política de defesa nacional, ficando garantida a entrada e instalação de bases, unidades e postos militares no interior das reservas, assim como a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas e de “riquezas de cunho estratégico” para o país. Também vem ocorrendo um processo permanente de enfraquecimento dos dispositivos de regulação ambiental. São exemplos as Portarias n. 204, 205 e 206, de 17 de julho de 2008, do Ministério do Meio Ambiente, que visam acelerar o licenciamento ambiental, reduzindo pela metade os prazos para a concessão das licenças e a Portaria Interministerial 419/2011 que regulamenta a atuação da FUNAI, da Fundação Cultural Palmares, do IPHAN e do Ministério da Saúde, na elaboração de parecer em processo de licenciamento ambiental de competência federal, limitando os prazos para a manifesta-

tegem outros territórios da expansão em curso da atividade no país, que já representa mais de 4% do PIB.

Além do Assentamento Roseli Nunes e da Serra do Gandarela (MG), ameaçada pela mineração de ferro pelo projeto Apolo, da Vale, as resistências contra a expansão da mina Casa de Pedra, da CSN, em Congonhas (MG) e à implantação do gigantesco Projeto S11D da Vale, na região de Carajás, são alguns dos exemplos de contestação social frente à expansão mineral.

Quando, em meados de 2013, um novo projeto de lei foi enviado pelo Executivo ao Legislativo propondo a revisão do atual Código Mineral (Brasil, 2013a), um conjunto de organizações e movimentos sociais se organizou em torno do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (CNDTM) para incidir no processo de debate sobre a nova lei. Uma das demandas deste coletivo relacionava-se à necessidade de que o novo marco regulatório considerasse o estabelecimento de *áreas livres de atividade mineral*, que deveriam incluir “áreas protegidas, bacias de captação de água, locais de importância histórica, florestas primárias e territórios onde as atividades econômicas, usos socioprodutivos e culturais sejam incompatíveis com a atividade mineradora e os impactos a ela associados”⁸.

Acompanhando a formação conflituosa de uma arena pública em torno das atividades extrativas minerais no Brasil, em novembro de 2013 e abril de 2014, foram apresentadas à Câmara dos Deputados as duas versões do Substitutivo Preliminar ao Projeto de Lei Nº 37/2011 (BRASIL, 2013b; 2014), reforçando a confluência dos interesses estatais e empresariais em torno da extração mineral como prioritária sobre outras formas de uso dos territórios.

Nesse sentido, o Primeiro e o Segundo Substitutivos ao projeto de lei do Executivo acabaram por dar origem a um conceito de *áreas livres para a mineração*. Sob a premissa de garantir a liberação e acesso a novas áreas para a atividade, incluem vários dispositivos⁹ que preveem a disponibilização obrigatória de áreas para a mineração. Tais mudanças limitam a possibilidade de maior governança e planejamento público sobre as atividades minerais, já que restringem drasticamente a capacidade do Estado de definir quando e quais áreas deveriam ser disponibilizadas para exploração mineral, conforme propunha o Projeto de Lei original.

ção desses órgãos.

8 Confere *Texto Base* do Comitê em Defesa dos Territórios frente à mineração, julho de 2013.

9 Um exemplo é o art. 11 que obriga que as áreas atualmente sob controle do Centro de Pesquisa em Recursos Minerais/Serviço Geológico do Brasil, autarquia do Estado responsável pela pesquisa pública sobre os recursos minerais no país, sejam colocadas a disposição no prazo de 12 meses). Conf. Projeto de Lei 5.807/2013 (Novo Código de Mineração) apensado ao PL 37/2011. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1101998.pdf>>.

Além disso, as versões do Substitutivo ainda propõem que o estabelecimento de qualquer limitação que possua o potencial de criar impedimentos à atividade mineral (o que inclui a criação de áreas destinadas à tutela de interesses, tais como unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas) dependa da anuência da Agência Nacional de Mineração, cuja criação está condicionada à aprovação do Projeto de Lei¹⁰. Essa proposta seguramente limitaria as políticas de conservação da biodiversidade e o reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais.

Portanto, diante das ameaças de retrocesso a direitos adquiridos e da expansão acelerada da mineração sobre novas fronteiras, está posto aos movimentos e organizações críticas o desafio de acumular subsídios que contribuam para disputar o sentido da prioridade dada pelos governos às atividades minerais em relação a outros usos econômicos e culturais dos territórios.

Em vários países da América do Sul, intelectuais e movimentos sociais vêm construindo um debate em torno da transição rumo a um modelo econômico menos dependente das atividades extrativistas minerais e defendem uma estratégia gradual de transição. Essa estratégia estabelece a internalização progressiva dos custos socioambientais das atividades extrativas; a redução da dependência exportadora de recursos, vinculando mais diretamente às atividades a cadeias econômicas nacionais e regionais, e; justamente, a definição de áreas livres de exploração mineral em função da biodiversidade e da manutenção de dinâmicas socioprodutivas locais.

Colher os acúmulos dessas experiências na América Latina e ao redor do mundo nos parece fundamental frente aos desafios postos à sociedade organizada no Brasil. A presente publicação representa um esforço nesse sentido ao sistematizar um processo de mapeamento de experiências internacionais de resistência, restrição e proibição ao extrativismo mineral.

Esperamos que ela constitua uma primeira fonte de sistematização de ‘experiências bem sucedidas’ de restrição a processos de implementação e/ou expansão mineral que têm se dado a qualquer custo, sobre a qual seja possível agregar novos exemplos a fim de contribuir para integração em níveis nacional e regional dos vários processos que vêm se consolidando localmente.

Nossa expectativa também é que ela ofereça elementos que alimentem e inspirem o debate no Brasil sobre o estabelecimento de critérios que definiriam Áreas Livres de Mineração. Critérios esses que estejam vinculados a um compromisso com a manutenção da base material para a reprodução da população brasileira e mundial no futuro e, por isso, inseridos em uma estratégia de longo prazo.

10 Idem. Artigo 109

Nesse sentido, os fins que orientam a extração mineral (atualmente destinada majoritariamente à exportação primária) devem ser colocados antes em debate para o estabelecimento de tais critérios, desvelando quais interesses se beneficiam da naturalização e cristalização de determinadas prioridades que orientam a ação do Estado e em que direção a defesa desses interesses aponta em termos de sustentabilidade e garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

- ASCELARD, H. O Movimento de justiça ambiental e a crítica ao desenvolvimento capitalista periférico: a desigualdade ambiental como categoria constitutiva da acumulação por espoliação no Brasil. In: LITTLE, P. et alli. Os novos desafios da política ambiental brasileira. Brasília: IEB, 2014.
- BRASIL. Projeto de lei nº 5.807, de 2013. Brasília: Congresso Nacional. 2013a
- BRASIL. Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011. Brasília. 2013b
- BRASIL. Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos. Brasília. 2014
- CACCIA BAVA, S. O nó do desenvolvimento. Le Monde Diplomatique. Edição n. 70, Ano 6, Maio de 2013
- DNPM. Parecer PROGE N° 318/2004-CCE. 2004. Disponível em <http://www.dnpm.gov.br/ba/conteudo.asp?IDSecao=321&IDPagina=258>
- FAUSTINO, C. e FURTADO, F. Mineração e violação de direitos: o projeto Ferro Carajás S11D, da VALE S.A. Relatório da missão de investigação e incidência. Acailandia: Plataforma Dh-esca, 2013.
- MALERBA, J. Análise do Substitutivo ao Projeto de Lei 5.807/2013 (Novo Código de Mineração) apensado ao PL 37/2011. Novembro de 2013. (Mimeo)
- MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: MALERBA, Juliana et alii. Novo Marco legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem? Rio de Janeiro: FASE, 2012
- MILANEZ, B. e SANTOS, R. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? 37° Encontro anual da ANPOCS. 2014 (no prelo).
- MOVSAM. Parque Nacional criado não protege a serra e as águas do Gandarela. 2014. Disponível em www.aguasdogandarela.org
- SVAMPA, M. e ANTONELLI, M. Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistências sociales. Buenos Aires: Biblos, 2009.

INTRODUÇÃO

Bruno Milanez
Gabriela Scotto
Julianna Malerba
Maíra Sertã Mansur
Rodrigo Salles P. Santos

SOBRE A PESQUISA E A ESCOLHA DOS CASOS

A pesquisa foi realizada, essencialmente, a partir de fontes secundárias - em função de restrições de tempo e recursos, mas se beneficiou, entretanto, de atividades de campo previamente realizadas por alguns dos autores, como nos casos da Argentina e do Peru.

Dessa maneira, estabelecemos uma forma de comparabilidade entre casos de oposição local às atividades extrativas minerais (particularmente, de grande porte) que configuraram processos sociais mais amplos (em escalas regional e/ou nacional) de pressão por institucionalização de formas de restrição e proibição ao extrativismo mineral.

Para isso, consideramos tanto os diferentes contextos nacionais, incorporando questões relativas às características do país, à estrutura dos mercados de recursos minerais e seus principais agentes econômicos, além do marco regulatório em questão; quanto investigamos em detalhe os principais agentes e demandas, as oportunidades e limitações e as dinâmicas e estratégias de contestação social.

Desse modo, são os processos sociopolíticos de resistência bem-sucedida que são comparados, em detrimento de características físico-geográficas

e socioeconômicas dos casos, com vistas a prover elementos que subsidiem os processos de resistência já em curso no Brasil.

Especificamente sobre os casos, definimos que seis deles seriam considerados mais representativos dos processos que resultaram naquilo que passamos a conceituar como *Áreas Livres de Mineração*.

Assim, o primeiro deles foi a **Argentina**, onde a mineração é bastante representativa economicamente (8,3% do PIB em 2012) e passou a ser tratada como política de Estado a partir de 2004, com o *Plano Minero Nacional*. As mudanças no marco regulatório da mineração, que entre outras coisas passou a permitir a participação de empresas estrangeiras na posse de concessões e direitos mineiros, remessas de lucros para fora do país, livre comercialização do minério, regime tributário favorável às empresas mineiras e a suspensão da lei que proibia a mineração de aceder a jazidas nas chamadas “Zonas de fronteiras e de segurança”, possibilitou a ampla expansão do setor.

Nesse caso, a oposição construída a partir do projeto da mina Cordón Esquel (da canadense Meridian Gold) na cidade de Esquel foi considerada emblemática, tendo originado a *Asamblea de Vecinos Autoconvocados* (AVA) e resultado no referendo e lei municipais que proibiram a mineração metalífera, em 2003. Mais importante foi o efeito multiplicador da oposição, provocando assembleias em 15 províncias, dando origem a inúmeras leis similares e, sobretudo, produzindo um processo de nacionalização da oposição à mineração, através da criação da *Unión de Asambleas Ciudadanas* (UAC) composta por 70 assembleias de base.

Em um movimento semelhante, que também se irradiou em diversas localidades país afora, a mobilização contra a utilização da técnica conhecida como *fracking* para extração de petróleo e gás não convencionais no país foi igualmente exitosa ao proibir sua utilização por meio do estabelecimento de leis municipais.

Os argumentos apresentados para a proibição se referiam à condição experimental de utilização desta técnica, o que não permitia saber exatamente quais seriam os impactos ambientais e também a ausência de controle por parte dos municípios e estados provinciais, que já havia gerado inúmeros danos ambientais com relação a exploração convencional. Acionando o Princípio da Precaução, os conselhos municipais lograram aprovar ordenanças (leis municipais) que proibiram a utilização do *fracking* amparados pelo poder atribuído aos municípios pelas leis federais de legislar sobre questões ambientais.

O grande desafio às ordenanças foi evitar o veto por inconstitucionalidade, já que, de acordo com o governo e setores empresariais, os municípios estariam legislando em matéria de recursos naturais, o que estava expressamente proibido, já que estes são de domínio exclusivo das províncias. Isto levou à necessidade de gerar e debater a legitimidade dos critérios acionados

para a defesa da restrição à técnica, tanto em nível normativo, como político e discursivo. A elaboração de argumentos baseados no “direito fundamental de viver em um ambiente saudável e equilibrado, adequado ao desenvolvimento humano”, e na garantia de “que atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras” fizeram prevalecer, na maioria dos casos, o poder de polícia ambiental atribuído aos municípios sobre o direito das províncias de dispor dos recursos minerais à revelia dos impactos negativos que sua extração poderia causar em nível local.

O caso do **Peru** foi considerado em detalhe. A atividade extrativa mineral no país responde por cerca de 30% das exportações totais e, como o Brasil, ali se assiste a um processo de expansão acentuada das concessões minerais e dos processos de militarização, conflitos e violência estatal em áreas de grandes projetos. O sentimento antimineral acabou por produzir uma miríade de táticas de ações diretas, como conferências, reuniões, protestos e manifestações, no plano geral; mas também exibiu casos de enfrentamento violento entre comunidades, empresas e as forças armadas, assumindo, em grande medida, uma feição extralegal. Nesse contexto, o projeto polimetálicos (ouro, cobre e zinco) Tambogrande, da também canadense Manhattan Minerals Corp., deu origem a uma onda de protestos populares que tinha como eixo discursivo a impossibilidade de convivência entre a atividade mineral e a agricultura, principal atividade ameaçada pela mineração na região. As respostas autoritárias do Estado provocaram o envolvimento de redes de apoiadores externos, levando à realização de uma *Consulta Vecinal* que resultou na cassação do direito de exploração, em 2003. Como na Argentina, seu efeito multiplicador foi significativo, inspirando processos semelhantes em várias localidades e regiões peruanas.

Na **Costa Rica**, a despeito do fato da mineração ser uma atividade economicamente irrisória, nos chamou atenção a existência de uma cultura preservacionista arraigada, elemento mobilizado ativamente no contexto de eventos de contaminação ambiental produzidos por operações minerais, como no caso da mina Bellavista, em 2007. Neste caso, o projeto da mina de ouro Las Crucitas, da canadense Infinito Gold, cuja licença foi revogada pela Suprema Corte, unificou um processo de oposição tão representativo da sociedade civil costa-riquenha - que não se restringiam apenas a movimentos ambientalistas, havendo também movimentos feministas, camponeses, indígenas, religiosos e organização de estudantes - que resultou na *Ley para declarar a Costa Rica País Libre de Minería a Cielo Abierto*, em 2010.

O caso dos **Estados Unidos da América (EUA)** traz contribuições específicas, ainda que significativas. Primeiramente, representa um cenário nacional de baixa propensão à emergência de formas resistência às atividades econômicas em geral. Por sua vez, no que diz respeito à mineração, o país se

caracteriza por uma tradição liberal enraizada, que condiciona as formas de acesso e de controle dos recursos minerais. No entanto, sua elevada descentralização político-administrativa, faz das escalas local e regional espaços potenciais de estratégias de contestação, nos quais elementos contextuais - específicos a tipos de minério, tecnologias de extração, configurações geológicas, etc. - assumem grande importância.

Assim, o estado de Wisconsin observou a emergência de um processo de resistência relevante nos anos 1990, que se institucionalizou como uma moratória 'de fato' - e não de direito - da atividade mineral. Nesse exemplo, a formação geológica estadual, caracterizada pelo predomínio de corpos minerais sulfetados, cuja exploração é relacionada ao fenômeno da drenagem ácida de mina e a impactos significativos sobre reservas de água, localizou a noção de risco ambiental no centro da contestação ao projeto Crandon, em 1993. A mobilização social e política acerca do risco em escala local desembocou na legislação estadual conhecida como *Prove It First*, em 1998. Embora não impeça legalmente as atividades extrativas no estado, a lei requer que a mineradora requerente do direito apresente evidências de um único caso seguro (ativo ou recuperado) de exploração de sulfetos nos EUA (ou no Canadá). De fato, até hoje nenhuma mineradora conseguiu apresentar tais evidências, e Wisconsin tornou-se uma área livre de mineração desde então.

No que diz respeito às **Filipinas**, se observa a convivência de dois processos político-econômicos contraditórios nos anos 1990, que vão impactar diretamente na emergência multilocalizada de processos de contestação e resistência a novos implantes minerais e de nacionalização de uma coalizão antimineral no país nos anos 2000. O primeiro processo diz respeito à democratização da sociedade filipina, tendo como eixos as políticas de descentralização político-administrativa, de um lado, e o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, de outro. O segundo, entretanto, remete à promulgação do Ato Mineral de 1995, que liberaliza o controle de operações de grande porte por parte de companhias mineradoras multinacionais. Desse modo, interesses difusos na sociedade filipina encontraram canais de expressão institucional significativos através do Código Governamental Local, de 1991, pouco antes da retomada dos fluxos de investimento direto externo em atividades minerais de grande porte e pouco reguladas ambiental e socialmente.

A conjugação de tais processos explica, em grande medida, a multiplicação de conflitos com diversos grupos sociais, particularmente populações rurais e nativas, apoiadas em diferentes escalas por organizações populares, ONGs e a Igreja Católica filipina. Ademais, a ruptura do reservatório da mina Marcopper, em 1996, episódio convertido ativamente em um modelo da implantação e operação da mineração nas Filipinas, fez da noção de desastre ou catástrofe ambiental um elemento-chave de sua contestação social. As princi-

tais expressões de tais processos têm, desde então, assumido as formas institucionais de negação de consentimento, a exemplo do projeto de cobre e ouro Didipio; e de moratórias à mineração, como na ilha de Samar, ainda que a mobilização da sociedade civil organizada filipina venha assumindo um caráter progressivamente nacional e o caráter de coalizão antimineral.

Já o **Equador**, por sua vez, é extremamente dependente da indústria petrolífera, que responde por cerca de 25% do PIB e a 60% das exportações. Entretanto, a pressão social por mudanças levou a uma composição política que reconheceu os direitos da natureza e o princípio do bem viver como eixos constitucionais, assim como o tornou um Estado plurinacional. Tais conceitos nascem de uma história de crítica ao colonialismo que os movimentos no Equador vêm acumulando.

Nesse contexto, foi analisada a Iniciativa Yasuní-ITT, que diz respeito a um imenso jazimento na Amazônia equatoriana correspondente a cerca de 25% das reservas comprovadas do país, e cuja exploração traria impactos dificilmente calculáveis sobre a biodiversidade e sobre povos tradicionais em isolamento voluntário. Assim, se constituiu um amplo movimento em favor da moratória da extração petrolífera, tendo por lema “deixar o petróleo no subsolo” e como horizonte a defesa por uma economia “pós-extrativista”. Esse movimento conseguiu a institucionalização da proposta e, em 2007, o governo equatoriano aceitou abrir mão de explorar esse recurso, em troca do investimento por parte dos países do Norte, em um fundo compensatório cujos recursos seriam investidos em políticas sociais e para conservação da biodiversidade. Ainda que o governo Correa tenha autorizado a exploração dos campos ITT em 2013, permanece uma intensa pressão para uma consulta popular e assiste-se a uma “yasunização” dos debates sobre extração de recursos naturais no mundo, a exemplo de campanhas que a sociedade civil vem desenvolvendo na Nigéria e Bolívia.

LIÇÕES PARA PENSAR O BRASIL

Os aspectos relacionados à legislação são muito específicos a cada caso, mas o que se percebe de forma ampla é que, em cada um deles, a institucionalização de mecanismos condicionantes, restritivos e/ou proibitórios ao extrativismo mineral constituiu, sempre, uma etapa dentre outras de um longo processo de contestação social.

Talvez seja desnecessário apontar que nenhum dos processos teve como etapa inicial a institucionalização de Áreas Livres de Mineração. Mesmo onde estratégias de moratória são iniciadas em escala local, como na Argentina, Costa Rica e nos EUA, por exemplo, dois elementos aparecem. O primeiro é a existência de uma estrutura prévia e institucionalizada de reconhecimento de direitos – os mais diversos – das populações locais. Mas esse não é o mais im-

portante, pois mudanças nessas estruturas são também elementos de disputa, como mostra o caso filipino e a própria realidade brasileira atual. O segundo e, certamente, o mais importante, diz respeito aos movimentos antiminação que se encontram na base dos processos de contestação social. Foi a partir deles, e de sua relação conflituosa e dinâmica com as estratégias das empresas e dos Estados envolvidos que se tornou possível institucionalizar mecanismos legais que estabelecessem Áreas Livres de Mineração.

Nesse sentido, no caso brasileiro o trabalho da *Comissão Pastoral da Terra* (CPT) e do *Movimento Nacional pela Soberania Popular frente à Mineração* (MAM), assim como as atividades do próprio *Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração* (CNDTM) têm sido fundamentais para dar visibilidade e unificar essas várias expressões de resistência em uma coalizão antiminerar nacional.

Da mesma maneira, a enunciação de critérios de justiça divergentes daqueles que justificam o extrativismo mineral no plano das ações do Estado e das empresas é um elemento fundamental para modificar a relação de forças no plano da luta política, a exemplo dos argumentos acionados pelos movimentos no Peru, Equador e Filipinas. Também a estrutura político-administrativa teve influência no desenvolvimento dos processos em favor da institucionalização de mecanismos de restrição e proibição à atividade mineral.

No entanto, é fundamental dizer que a institucionalização desses mecanismos não é certamente a etapa final de nenhum desses processos de contestação social. Em todos eles, a disputa em torno do acesso e do uso dos territórios e de seus bens naturais permanece aberta, de modo que movimentos nos mercados de minérios relacionados a preços, depleção de reservas, mudanças tecnológicas, etc. tendem a produzir influxos de investimento e relações de cooperação para a abertura de novos espaços para as atividades minerais - como vem ocorrendo no Equador.

As mineradoras são estruturalmente subordinadas à abertura contínua de tais espaços (dependência locacional), assim como os Estados, particularmente os latino-americanos, cuja legitimidade política vem sendo associada conjuntamente à ampliação da captura da renda mineral e a formas de redistribuição social dessa renda, e que permanecem atados ao pagamento da dívida pública e a um regime de acumulação financeirizada de capital.

Desse modo, territórios caracterizados por ampla dotação de recursos minerais estão permanentemente sob ameaça de novas rodadas de revisão dos marcos que regulam direitos sobre bens comuns e naturais e, conseqüentemente, sob o risco de sua privatização. No entanto, é essa mesma dependência de empresas e Estados por esses territórios e recursos que convertem a contestação social do extrativismo mineral em um processo decisivo que vai condicionar e mesmo definir os resultados dessas disputas.

O mecanismo das Áreas Livres de Mineração representa para o resultado dessas disputas uma ferramenta de contestação bastante importante ao dar visibilidade às desigualdades que também perpassam os embates pela apropriação do meio ambiente e a desigual proteção aos riscos ambientais a que estão submetidos determinados grupos sociais, historicamente vulnerabilizados.

Também aponta certo esgotamento da adesão dos movimentos sociais ao discurso dos governos progressistas da região, no caso latino-americano, no que se refere à necessidade de explorar de forma intensiva os recursos naturais como condição para superação da pobreza e das desigualdades sociais. Em alguns casos, esse questionamento tem resultado em propostas inovadoras do ponto de vista ideológico, mas também prático - a exemplo da proposição no Equador de novos modelos de financiamento para políticas de mudanças climáticas e conservação da biodiversidade, em face da crescente pressão dos grandes empreendimentos minerais, energéticos e agroindustriais.

Mas as lições aprendidas com os casos estudados nos mostram que essa não pode ser a única estratégia. Antes de um fim em si mesmo, mecanismos de proibição e restrição às atividades minerais representam um dos meios pelos quais a sociedade acumula forças para contestar os rumos do desenvolvimento no país e disputar um projeto de sociedade contra-hegemônico, comprometido com a sustentabilidade e a democracia.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. (2013a). Projeto de lei nº 5.807, de 2013. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. (2013b). Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011. Brasília.
- BRASIL. (2014). Substitutivo ao Projeto de lei nº 37 de 2011 e apensos. Brasília.





CHILE

ARGENTINA



ARGENTINA: “LA MONTAÑA SIGUE EN PIE GRACIAS A SU GENTE”

Gabriela Scotto

APRESENTAÇÃO DO CASO

A partir dos anos 1990, assistimos a uma forte expansão do modelo mineiro na Argentina, em particular da chamada “mega-mineração a céu aberto”, sob o comando de grandes empresas transnacionais. O país se transforma num importante fornecedor de ouro e cobre; o incremento deve-se à generalização da cotação dos metais no mercado global; a condições fiscais e jurídicas que favoreceram a instalação de empresas de mineração, no país; e ao baixo custo local da extração (energia, mão de obra e serviços). Por sua vez, um amplo conjunto de mudanças no marco regulatório contribuiu a criar as condições para que a atividade fosse atraente e “segura” para a radicação das empresas no país. Dentre as reformas, a da Constituição de 1994 implicou mudanças profundas em relação à exploração dos recursos naturais: a) “provincializou” os recursos naturais (gás, petróleo, minerais), que deixaram de depender da instância federal para serem explorados; e b) permitiu ao Estado (federal e provincial) renunciar à exploração dos mesmos, o que causou a delegação da exploração a mãos privadas. Segundo um informe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), as reformas no marco regulatório que garantiram um cenário “de segurança” para a captação de investimentos estrangeiros fizeram com que, das sete empresas mineiras que operavam na Argentina no início dos 1990, aumentasse, em 2007, para 55 firmas estrangeiras e algumas poucas nacionais (GIARRACA, 2006).

A brutal expansão da atividade foi acompanhada pela emergência de conflitos, mobilizações e protestos contra os empreendimentos mineiros e, em particular, contra a chamada “mega-mineração a céu aberto”. Como consequência da pressão e mobilização dos movimentos sociais e da população dos locais ameaçados pela mineração, um número expressivo de províncias “mineiras” promulgaram leis que proíbem e/ou restringem, de uma forma ou outra, a mineração a céu aberto e o uso de substâncias contaminantes, como o cianeto e o mercúrio.

No caso de Chubut, província marcada pela forte oposição à mega-mineração por parte da população, atualmente existem três dispositivos legais restritivos à atividade mineradora. Primeiramente, em abril de 2003 foi promulgada a lei No 5.001, que proíbe a atividade de mineração de minerais metálicos na modalidade a céu aberto e a utilização de cianeto nos processos de produção mineira em toda a província, referendando o resultado do plebiscito popular que votou pelo “não” à mineração. Existe ainda um dispositivo de proteção ambiental (*amparo ambiental*) que mantém interrompida a exploração de uma mina que era pertencente à Meridian Gold. Há uma terceira lei que proíbe qualquer atividade de mineração (incluindo a pesquisa e a prospecção) em toda a faixa da cordilheira, da província de Santa Cruz até a província de Río Negro.

Finalmente, outro importante momento na restrição à mineração consistiu na aprovação, em 2010, da lei nacional No 26.639 para a preservação dos glaciares e do ambiente periglacial¹. Após um extenso debate que envolveu uma importante parte da sociedade e uma sessão parlamentar extraordinária de mais de oito horas se logrou a aprovação e sanção dessa lei (que tinha sido vetada dois anos antes pela presidente Cristina Kirchner) numa votação acirrada: 35 votos a favor e 33 contra a aprovação do projeto.

Em 2014 a situação ainda é instável na medida em que continua havendo uma forte pressão por parte das empresas de mineração em favor da liberalização da exploração das jazidas e dos recursos minerais. Por sua vez, nada parece garantir que leis aprovadas não sejam posteriormente revogadas, o que exige uma constante vigilância e mobilização por parte da população, dos movimentos e dos coletivos que se opõem à mega-mineração.

1 O ambiente “periglacial” a escala regional na Cordilheira dos Andes se desenvolve em regiões de alta montanha, associado principalmente ao efeito dessa imensa massa montanhosa sobre a temperatura, radiação solar e circulação das massas de ar, a escala global. De forma geral, o ambiente periglacial pode ser definido como um ambiente de clima frio, não glaciário, o qual se encontra por cima do limite do bosque, caso ele exista. O ambiente periglacial está caracterizado por: ocorrência de solo congelado permanente; e predomínio de ciclos de congelamento e descongelamento que afetam às rochas e à parte superior do solo. (Fonte: *Glaciares de Argentina*, disponível em: <<http://www.glaciares.org.ar/periglacial>>, acesso em 20 de junho de 2014.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

A República Argentina é o segundo maior país da América do Sul em território, com uma extensão de 2.791.810 km², o que situa o país no oitavo lugar no mundo, logo atrás da Índia. Dessa extensão, 969.464 km² correspondem a uma parte do Continente Antártico. A área total de fronteiras é de 9.376 km, tocando cinco países vizinhos: Chile, Bolívia, Paraguai, Brasil e Uruguai. A fronteira mais extensa é com o Chile (5.150 km), ao longo de toda a Cordilheira dos Andes.

O país está constituído como uma federação de 23 províncias e uma cidade autônoma, Buenos Aires, a capital federal do país. Cada província por sua vez se divide em municípios. Seu regime político, como o da maioria dos países da América Latina, é Presidencialista. O presidente e o vice-presidente são eleitos para um mandato de quatro anos, sendo possível a reeleição por um só período consecutivo. A eleição se dá em dois turnos, desde que um dos candidatos não obtenha mais de 45% dos votos no primeiro turno. O Poder Legislativo é bicameral. A Câmara dos Deputados tem 257 membros eleitos para um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição (a proporção é de um deputado para cada 33.000 habitantes). A cada dois anos a Câmara renova metade da sua composição. Já o Senado possui 72 membros eleitos pelas Assembleias Provinciais, sendo três senadores por província e três pela cidade de Buenos Aires. O mandato é de seis anos, renovando-se um terço da bancada a cada dois anos. O Vice-Presidente da Nação é o Presidente do Congresso.

Em 2012, estimava-se uma população de 41.118.986 habitantes. É um país com baixa densidade demográfica (15 hab/km²) e predominantemente urbana (92,6%), muito concentrada na região denominada *Gran Buenos Aires* (38,9%). Em relação à distribuição geográfica das áreas urbanas, cerca de 50% da população urbana reside em seis grandes cidades e, aproximadamente, 32% residem em 273 cidades médias (dos 10.000 até 500.000 habitantes). Por sua vez, a população rural foi diminuindo gradualmente ao longo das últimas décadas, fundamentalmente pela mecanização do campo e pelas crises do setor agropecuário.

Tradicionalmente, a Argentina é indicada como um dos países latino-americanos com melhor nível de vida. No entanto, devido à prolongada crise econômica, política e social que assolou o país em décadas recentes, os indicadores sociais sofreram uma notável deterioração. Contudo, a Argentina continua podendo ostentar um bom sistema educativo público, uma baixa taxa de analfabetismo, entre outros indicadores favoráveis. O país possui um Índice

de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,811 sendo o segundo no *ranking* da América do Sul, precedido apenas pelo Chile (UNDP, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) do país, no ano de 2012, foi de US\$ 475 bilhões, sendo o PIB *per capita*, também em 2012, estimado em US\$ 11.500. A composição do PIB apresenta forte predominância do setor de serviços (60,4%), secundado pela indústria (30,5%). Ao setor primário (agricultura) corresponde um 9,1% da economia nacional (CIA, 2013). Na base industrial, consideravelmente diversificada, se destacam os setores de processamento de alimentos, automóveis, bens de consumo duráveis, têxteis, produtos químicos e petroquímicos, metalurgia, e siderurgia.

O setor agrícola é fundamentalmente orientado para a exportação; dentre as principais *commodities* exportadas encontramos a soja e seus derivados, petróleo e gás natural, milho e trigo. Em 2012, os principais destinos das exportações foram Brasil (20,4%), China (7,4%), Chile (6,0%) e EUA (5,2%) (CIA, 2013).

Desde 2011, aproximadamente, quando se inicia o segundo mandato de Cristina Kirchner, vem se ampliando a intervenção estatal na economia. Em maio de 2012, o Congresso aprovou a renacionalização da companhia petrolífera YPF, em mãos da Repsol espanhola; ampliou um conjunto de medidas para restringir as importações, incluindo a obrigatoriedade de pré-registro e pré-aprovação de todas as importações. Em julho daquele ano, também, se aprofundaram os controles cambiais, em um esforço para reforçar as reservas internacionais e conter a fuga de capitais.

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

Embora seja possível situar o início das atividades mineiras – tanto as de metais como as de minerais não-metálicos – na etapa colonial, o surgimento de um setor em escala relevante somente ocorrerá no século XX, após o racionamento das exportações de matéria-prima por parte dos principais países europeus, durante os períodos de guerras e de crise econômica que atravessaram o continente, entre 1914 e 1945. Para cobrir a demanda não atendida nos setores industriais existentes no país, se implementou o chamado “processo de substituição de importações”. A partir dessa época, e nesse contexto, se expande a mineração voltada ao fornecimento de insumos, desenvolvida com uma forte presença estatal. O Estado foi o consumidor principal do setor, assim como o protagonista na prospecção e exploração dos minérios. Quanto à participação do setor privado, no período se ampliou a presença de pequenas e médias empresas nas explorações de não-metálicos (TOLÓN ESTARELLES, 2011, p.10).

Décadas mais tarde, após o período das reformas neoliberais dos anos 1990 e a elevada expansão nos investimentos externos, assistimos a um expressivo aumento no desempenho do setor associado, principalmente,

à exploração de metais não explorados significativamente até esse momento, tais como cobre, prata e ouro. Na atualidade, o país ocupa um lugar de destaque dentre os que possuem as maiores reservas de cobre, ouro, prata, molibdênio e urânio. A Argentina também possui depósitos de chumbo e zinco; minerais energéticos, incluindo gás natural e petróleo bruto; assim como uma grande variedade de minerais com aplicações industriais, tais como cádmio e lítio (USGS, 2011). Até 2010, conforme a avaliação das empresas mineiras, mais da metade das áreas potencialmente ricas ainda não teriam sido exploradas (BRUZZONE, 2012, p.15). As principais áreas de exploração se localizam na cordilheira de *Los Andes*.

Após o começo da produção de *Bajo de la Alumbrera* (em 1997, na província de Catamarca: cobre e ouro), *Salar del Hombre Muerto* (1997, Catamarca, lítio) e *Cerro Vanguardia* (1998, Santa Cruz, ouro) iniciada a partir das reformas regulatórias da década de 1990, a Argentina começa a participar crescentemente na exportação de cobre, ouro e de certos minerais não metálicos, como o lítio e os boratos (provenientes da jazida de *Loma Blanca*, Jujuy, desde 2000). O país se transforma no nono fornecedor mundial de cobre e no décimo-quarto de ouro, e passa a ter a capacidade de abastecer 30% da demanda internacional de lítio (TOLÓN ESTARELLES, op.cit., p.16). A esses projetos se somaram posteriormente outros, como os de *Veladero* (San Juan, ouro e prata, iniciado em 2005); *Pirquitas* (Jujuy, prata, estanho e zinco, reinaugurado em 2009 após vinte anos de inatividade); *El Pachón* (San Juan, cobre), *Agua Rica - Farallón Negro* (Catamarca, ouro, cobre e molibdênio, 2012); *Potasio Río Colorado* (Mendoza, potássio, 2010); *Cerro Negro* (Santa Cruz, ouro, 2011) e *Pascua Lama* (San Juan e Chile, ouro e prata).

A contribuição da mineração ao PIB tem aumentado a cada ano, pelo menos desde 1993, quando foi responsável por 1,5% do produto argentino. Em 2012, a indústria extrativa mineral foi responsável por 8,3% do valor total gerado pela produção de bens (em comparação com 8,8% em 2010). O PIB nominal estimado da Argentina cresceu 8,9% em 2011, em comparação com 9,2% em 2010, sendo que o setor de mineração foi responsável por cerca de 3,1% do PIB (em comparação com 3,3% em 2010) (Wacaster, 2013). A renda mineral argentina aumentou de 0,1 % (em 1980) a 0,8 % (em 2011), acompanhando a tendência mundial (WORLD BANK, 2013).

Por sua vez, segundo dados da *Secretaria de Minería*, as exportações, que atingiram cerca de um bilhão de dólares em 2003, passaram a representar aproximadamente 3,9 bilhões de dólares em 2008, configurando 6% do total das exportações nacionais (SECRETARIA DE MINERIA, 2009).

Em 2010 a atividade de mineração - recuperada da crise financeira de 2008 - registrou um novo recorde histórico, com mais de 730 mil metros de perfurações em todo o país - 340% a mais do que em 2003, ano em que essa

atividade começava a se recuperar - e um incremento de 21% acima do último recorde de exploração, alcançado em 2008, de 603 mil metros perfurados (DIÁLOGO DE LOS PUEBLOS, 2011). Porém, tudo indica que em anos recentes o volume de exportações de minérios vem tendo uma importante queda, sendo que em 2012 o país chegou a ter um saldo de exportação negativo, despenando ao 122º lugar no ranking mundial (ITC, 2014).

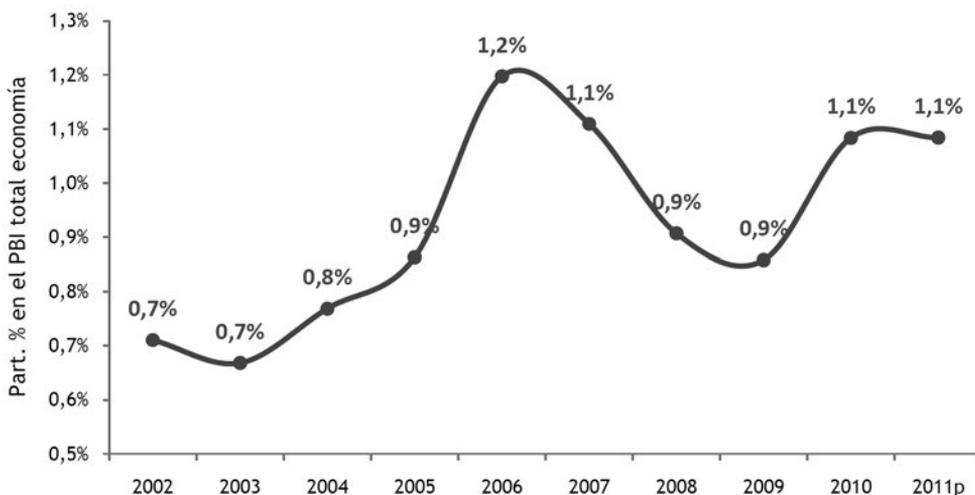


Gráfico 1: Evolução da participação do valor agregado da mineração no PIB total nacional. Em pesos argentinos. Período 2002-2011.

Fonte: abeceb.com - Abril de 2011, extraído de CAEM, 2012.

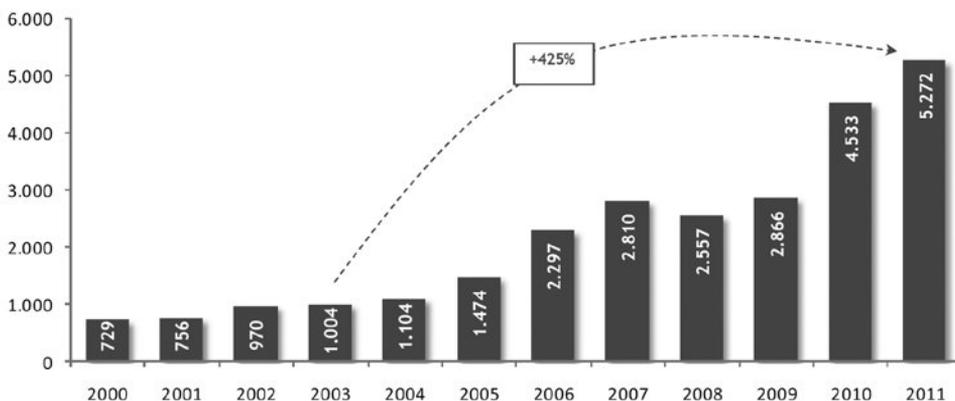


Gráfico 2: Valor de exportações do setor mineiro, em milhões de dólares.

Fonte: abeceb.com - Abril de 2011, extraído de CAEM, 2012.

A expansão do modelo mineiro na Argentina, a partir dos anos 1990, ocorreu sob o comando de grandes empresas transnacionais que chegaram ao país, atraídas pela política de investimento estrangeiro, promovida pelo governo². As empresas do setor contam com a representação da *Cámara Argentina de Empresarios Mineros* (CAEM).

De sete empresas mineiras que operavam na Argentina no início dos 90 pulou-se, em 2007, a 55 firmas estrangeiras e algumas poucas nacionais (GIARRACA, 2006). Segundo um informe da Cepal, isto teria sido devido às reformas no marco regulatório que garantiram um cenário “de segurança” para a captação de investimentos estrangeiros.

Tabela 1: Principais empresas produtoras de minerais metálicos (excl. metais preciosos) em nível mundial, segundo valor de capitalização no mercado (Ano 2011)

Ranking	Companhia	Origem do capital	Valor da capitalização (em USD) – Dezembro de 2011	Principais produtos	Valor das vendas (USD). Período 2011.	Part. % em vendas Top 15	Projetos com participação na Argentina
1	BHP Billiton Ltd.	Austrália	188.017	Ferro, alumínio, cobre, prata, chumbo, zinco, etc.	72.065	15,6%	
2	Vale S.A.*	Brasil	162.500	Minério de ferro, níquel, cobre, carvão, alumínio, potássio, fosfatos, cobalto, manganês.	50.100	10,8%	Potasio Río Colorado (100%)
3	Rio Tinto plc	Reino Unido	91.084	Alumínio, cobre, ferro, diamantes, boratos, dióxido de titânio, etc.	56.576	12,2%	Tincalayu (100%)
4	Anglo American plc	Reino Unido	49.007	Metais do grupo de platino, diamantes, cobre, níquel, ferro e carvão.	27.960	6,0%	
5	Xstrata plc	Suíça	44.588	Cobre, zinco, níquel, carvão, ligas de cromo, platino e vanádio	30.499	6,6%	La Alumbrera (50%); El Pachón (100%)
6	Glencore International plc	Suíça	42.240	Metais & mineração (diversificada)	144.978	31,3%	

² Entre 1990 e 1997 Argentina incrementou em cerca de 400% os investimentos na exploração mineira, sendo um dos setores que mais cresceu na última década (CHRISTLER, 2012).

7	Freeport-McMoran C&G	Estados Unidos	36.400	Cobre, ouro, molibdênio e cobalto	18.982	4,1%	
8	Norilsk Nickel Mining and Metallurgical Co.	Rússia	27.099	Níquel, paládio, platino, cobre e outros	12.775	2,8%	
9	Southern Copper Corp (Grupo México)	Estados Unidos	25.684	Cobre, molibdênio, prata e zinco	5.150	1,1%	
10	Teck Resources Ltd.	Canadá	20.809	Cobre, carvão, zinco e outros	9.390	2,0%	
11	Antofagasta plc	Reino Unido (base em Chile)	18.645	Cobre e molibdênio	4.577	1,0%	
12	Eurasian Natural Resources Corp Plc	Reino Unido	12.738	Minério de ferro, ferro-ligas, carvão, alumínio, alumina, bauxita, platino, fluorita	6.605	1,4%	
13	Sociedad Minera Cerro Verde SAA	Peru	12.602	Cobre, ouro e molibdênio	2.369	0,5%	
14	NMDC Limited	Índia	12.018	Principalmente ferro	2.551	0,6%	
15	Aluminum Corporation Of China Limited	China	11.474	Alumínio	17.954	3,9%	
Top 15	SUBTOTAL	-	754.903	Commodities metálicas	462.530	100,0%	

Fonte: abceeb.com - Abril de 2011, extraído de CAEM, 2012 - Tradução da autora.

Essa brutal expansão da atividade foi acompanhada pela emergência de conflitos, mobilizações e protestos contra os empreendimentos mineiros e, em particular, contra a chamada “mega-mineração a céu aberto” que emprega substâncias tóxicas e altamente contaminadoras, além de produzir visíveis modificações na paisagem. Diversos analistas coincidem ao associar as origens do movimento contra a mineração em grande escala a duas experiências de mobilização social: a das populações vizinhas à Minera Alumbrera, em Catamarca; e, fundamentalmente, a mobilização da população da localidade de Esquel, na Patagônia (SVAMPA et.al, 2009, p.125). Desde 2003, quando os “vizinhos autoconvocados” de Esquel organizaram uma consulta popular na qual vence por 81% dos votos o “não” à mineração tóxica (resultado que permite obter uma lei estadual que proíbe a mineração na província de Rio Negro), os movimentos de resistência à mega-mineração a céu aberto não param de aumentar.

3. MARCO REGULATÓRIO

A forma do Estado argentino é caracterizada, desde a primeira Constituição Nacional, promulgada em 1853, por duas esferas de autoridades soberanas diferenciadas (governos provinciais e o governo federal), pela Corte Suprema de Justicia de la Nación como árbitro dos conflitos federais, por uma república centralizada com um executivo federal forte, mas que permite autonomia às províncias.

O federalismo argentino estabelece que as províncias deleguem algumas de suas atribuições ao Governo Federal, assegurando o fortalecimento da forma de Estado, mas mantendo seu próprio governo e suas próprias leis e respeitando a Constituição Nacional. Por essa razão as províncias são consideradas autônomas e independentes. Em 1994, uma reforma constitucional reforçou o federalismo argentino e aclarou as bases da relação entre as províncias e a nação, especialmente quanto à repartição de receitas fiscais, ao domínio provincial dos recursos naturais, ao poder de tributação e no que concerne ao estabelecimento de políticas de interesse nacional (ANZIT GUERRERO, 2012). Segundo seu artigo 1, a Nación Argentina adota para seu governo a forma representativa republicana federal, “de forma a garantir a cada província o gozo e exercício das suas instituições”. Nesse espírito, cada unidade da federação conta com sua Constituição, orientada pelos princípios da Constituição Nacional, garantindo a sua administração de justiça, seu regime municipal e a educação básica (ARGENTINA, 1994).

A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: O DIREITO AO AMBIENTE SADIO E A “PROVINCIALIZACIÓN” DOS RECURSOS NATURAIS

Uma das novidades da reforma constitucional de 1994 é que com ela a Argentina consagra expressamente, através da sua Constituição, a proteção do meio ambiente. O artigo No. 41 estabelece o “direito a um ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano”, introduzindo a noção de que as atividades produtivas não devem comprometer as necessidades das gerações futuras.³ Por sua vez, o artigo No. 43 dispõe que a ação de amparo

3 Artigo 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” (ARGENTINA, 1994).

poderá ser exercida, no que tange aos direitos que protegem o ambiente, por três categorias de sujeitos: os particulares afetados, o Defensor del Pueblo e as associações constituídas para a defesa do meio ambiente.

As diretrizes constitucionais se complementam com a Lei Geral do Ambiente (LGA), que estabelece que a política ambiental nacional deve prevenir os efeitos nocivos ou perigosos que as atividades antrópicas geram sobre o ambiente de forma a garantir “a sustentabilidade ecológica, econômica e social do desenvolvimento.” (CHRISTEL, 2012).

No entanto, a reforma constitucional de 1994 também implicou uma mudança profunda em relação à exploração dos recursos naturais quando, no título segundo, onde se delimitam as atribuições provinciais, o artigo No. 124 reconhece às províncias o “domínio originário dos recursos naturais existentes no seu território”. Em outras palavras, a Constituição “provincializou” o gás natural, o petróleo e os minerais, os quais deixaram de depender da anuência da instância federal para serem explorados pelas províncias.⁴ Por essa razão, o Estado Nacional pressiona as províncias para que estas criem empresas mineiras estatais provinciais. Contudo, como as províncias mineiras geralmente não contam com a capacidade para explorar elas mesmas os minérios, acabam dando a concessão de exploração a empresas privadas, majoritariamente estrangeiras. Um dos resultados, bastante evidente no caso dos hidrocarbonetos, é a assimetria das negociações entre os governos provinciais e as empresas, que acabam tendo uma receita (local) anual várias vezes superior aos orçamentos provinciais.

ANOS 1990: UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA A MINERAÇÃO

Diversos analistas coincidem ao salientar que as mudanças do marco regulatório da mineração (sancionado nos anos 1990 durante o governo de Carlos Menem (1989-1999) e confirmado nas sucessivas gestões dos Kirchner⁵) tiveram um papel fundamental na expansão da mega-mineração a céu aberto, no país.

Uma das medidas de maior impacto foi a lei No. 24.196, a Lei de Investimento para a Atividade Mineira, sancionada pelo Congresso Nacional em maio de 1993. Essa lei, conforme Christel (2012) avalia, foi o pontapé inicial de uma série de mudanças legislativas destinadas a uma reforma do Código de Mineração.⁶

4 Embora, vale ressaltar que, logo em seguida, o artigo 126 limita o poder das províncias ao declarar que a elaboração de códigos (Civil, Comercial, Penal e de Mineração) é de exclusiva competência do Congresso Nacional (CHRISTEL, 2012).

5 Néstor Kirchner foi presidente de 2003 a 2007; foi sucedido pela sua esposa, Cristina Kirchner (eleita em 2007 e reeleita em 2011).

6 A Lei 24.196, de 1993, foi um dos instrumentos legais do novo marco regulatório da mineração criados para atrair investimentos externos através de medidas tais como: garantir o tratamento igual aos capitais nacionais e estrangeiros outorgando às empresas estrangeiras,

Dentre as principais novas leis aprovadas no período, se destacam:⁷

- Lei Nacional No. 24224 de Reordenamento mineiro (julho de 1993).
- Lei Nacional No. 24227, que cria a Comissão Bicameral da Mineração (julho de 1993).
- Lei Nacional No. 24228 de Ratificação do Acordo Federal Mineiro (julho de 1993).
- Lei Nacional No. 24402: Regime de Financiamento e devolução antecipada do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) (novembro de 1994).
- Lei Nacional No. 24498: Atualização do Código de Mineração. Rege os direitos, obrigações e procedimentos referentes à aquisição, exploração e aproveitamento das substâncias minerais (julho de 1995).
- Lei Nacional No. 24585 de Proteção Ambiental para a Atividade Mineira (novembro de 1995).
- Lei Nacional No. 25243: Tratado Binacional entre Argentina e Chile de Integração e Complementação Mineira (julho de 1996 e dezembro de 1997, subscrita por ambos países).
- Lei Nacional No. 25161: Valor Boca Mina (outubro de 1999).
- Lei Nacional No. 25429 de Atividade Mineira II (maio de 2001).

Esse conjunto de disposições legais definiu um novo marco regulatório para a atividade, cujos principais traços são: a) não restrição à participação de empresas estrangeiras na posse de concessões e direitos mineiros; b) estabelecimento de garantias para que os investidores possam transferir livremente os ganhos para fora do país; c) garantia de livre comercialização, interna e externa, dos minerais; d) determinação da vigência de um regime tributário estável de trinta anos a partir da obtenção da licença (BRUZZONE, 2012, p.34).

Igualmente, durante o governo menemista, foi suspensa a lei que proibia a mineração em jazidas nas “zonas de fronteiras e de segurança” (o que corresponde a uma área de 150 km de largura nas fronteiras com Chile, Bolívia, Paraguai; assim como de 50 km na costa marítima).

Finalmente, para Christel, outro fato que também teria sido de grande importância para o processo de reestruturação do panorama mineiro argen-

por exemplo, o direito a transferir para o exterior todos seus lucros; a estabilidade jurídica dos direitos minerários adquiridos; prioridades para a atividade privada na exploração; desregulação do regime de concessão; aumento da superfície de exploração; etc.

7 Para mais informações sobre a normativa e o conjunto de leis que regulam a mineração na Argentina, ver Leyes de Minería, disponível em <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cmineria/normativa.htm>>

tino foi o Projeto de Assistência Técnica para o Desenvolvimento do Setor Mineiro Argentino (PASMA). Através desse projeto, o Banco Mundial se dedicou a identificar as “fragilidades institucionais”, reordenar os organismos estatais vinculados à mineração de forma a adequá-los aos investimentos estrangeiros e inserir a Argentina nos principais fluxos comerciais internacionais de minérios (DIRECCIÓN DE MINERÍA DE SAN JUAN, s/d).

O Código de Mineração - que não tinha sido quase modificado desde sua criação em 1880 - foi reformulado (Lei No. 24498 - Actualización Minera, de 1995); a partir de então, foram eliminadas algumas das restrições que regiam desde a época colonial, como aquelas aplicadas ao tamanho das concessões de prospecção e exploração, e se ampliaram os prazos para arrendar e usufruir as minas, etc. (SVAMPA, 2009, p.34; SCOTTO, 2011).

Esse quadro se completa com o Plano Minero Nacional, lançado em 2004 pelo presidente Néstor Kirchner, que proclama a atividade de mineração como uma “verdadeira alternativa produtiva para o desenvolvimento e a prosperidade das regiões mais afastadas dos grandes centros industriais da República Argentina”. Os lineamentos do plano são: a) a mineração como política de Estado; b) a identificação dos cenários previsíveis para os investimentos; c) os estímulos ao modelo produtivo nacional; d) a relação entre produção e comunidade; e) a integração regional; e f) a democratização da informação pública.⁸

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. MOBILIZAÇÃO CONTRA OS IMPACTOS DA MEGA-MINERAÇÃO A CÉU ABERTO

A mega-mineração a céu aberto (exclusivamente realizada por grandes empresas transnacionais) tem provocado, desde começo dos anos 2000, significativas resistências sociais. Essa forma de mineração causa sérios problemas ambientais: ao mesmo tempo em que requer um uso desmesurado de recursos, tais como água e energia, ela produz visíveis e profundas mudanças na paisagem e nos territórios. Para retirar os minerais se remove uma grande quantidade de rochas mediante o uso de toneladas de explosivos. A paisagem vai sendo povoada por imensas crateras de até 800 metros de profundidade. Para separar o ouro, por exemplo, se utiliza uma quantidade imensa de cianeto. Por sua vez, o processo consome diariamente centenas de milhares de litros de água potável. A água contaminada com cianeto e metais

8 Plano Minero Nacional (2004) - Secretaria de Minería / Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2014.

pesados se deposita, então, em piscinões, que costumam romper-se, deixando seu conteúdo contaminado fluir em direção a rios, córregos e lençóis freáticos.

Em 1997, se instala um dos primeiros projetos de mineração a céu aberto (cobre e ouro), o *Bajo La Alumbrera*,⁹ em Catamarca. Inicialmente a população recebe com agrado o projeto, mas o apoio não dura muito e, em 2003, seis anos depois, as resistências sociais e a mobilização da população contra a mineração já são visíveis. Nesse percurso, que vai do apoio à resistência, é possível identificar os seguintes momentos: 1º) a população pede a criação de empregos; 2º) reivindica a participação nos lucros da empresa; 3º) se mobiliza contra a mineração com substâncias tóxicas.

Segundo Machado Aráoz (2009) houve alguns acontecimentos que contribuíram com a “virada” da população contra a mineração: sucessivos rupturas e derrames no mineroduto, parte do projeto; a passividade e conivência das autoridades provinciais perante os acidentes; as denúncias encaminhadas à justiça federal pelo diretor de meio ambiente da província de Tucumán, de contaminação das águas causadas pelos derrames; denúncias de grupos indígenas locais (comunidade diaguita-calchaqui de Tafi del Valle) sobre desflorestamento, contaminação do ar por radiação, destruição de cemitérios indígenas causados pela linha de transmissão elétrica; dentre as principais (op. cit., p.217ss). Um ano depois, um grupo de cientistas consegue comprovar a existência de infiltrações numa barragem vizinha do empreendimento que põe em risco de contaminação toda a bacia do rio Vis Vis-Amanao.

Perante esse conjunto de sucessos, a rejeição total à mineração a céu aberto ganha as ruas em 2004 e obscurece as posturas que reclamavam por participação nos benefícios obtidos e aumento de controles. Se questionam os impactos ambientais (“a destruição e saqueio dos recursos naturais” e a “contaminação”) e os impactos negativos do empreendimento nas economias locais (“incompatibilidade da mineração como a agricultura, a criação de gado e o turismo”). Essa nova posição, majoritária no movimento social, se expressa através de passeatas e manifestações massivas em diversas cidades da região (MACHADO ARÁOZ, 2009, p.218). As lutas continuam até o momento e procuram obter, junto à justiça, a paralisação das atividades, assim como uma legislação que proíba tanto a mineração de metálicos como a de urânio.¹⁰

9 Para explorar a mina se constitui, como união transitória de empresas, a Minera Alumbrera Ltd (MACHADO ARAOZ, 2009, p.205).

10 Para mais informações sobre o caso Bajo La Alumbrera ver também o site No a la Mina, disponível em: <http://www.noalamina.org>. Por sua vez La enciclopedia de ciencias y tecnologías en Argentina também é uma detalhada e rigorosa fonte de informações; o caso se encontra disponível em http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Bajo_de_la_Alumbrera.

2. ESQUEL E O “NO A LA MINA”: UM CASO EMBLEMÁTICO

Existe consenso de que o ponto inicial das mobilizações sociais contra a mega-mineração se deu a partir dos sucessos obtidos em 2003, na cidade de Esquel (província de Chubut), quando 81% dos 30.000 vizinhos¹¹ expressaram sua oposição à instalação da mineradora canadense Meridian Gold, através de um referendun municipal. (WEINSTOCK, 2006; SVAMPA, 2009; CHRISTEL, 2012 dentre outros). Essa primeira vitória teve um efeito multiplicador e logo as mobilizações e os protestos contra a mega-mineração se faziam presentes em todo o país.

No final do ano de 2000 já circulavam em Esquel os rumores de que uma empresa de mineração pretendia se instalar na área. Em janeiro de 2001, a comunidade Mapuche Huisca Antieco denunciou que uma empresa de mineração havia entrado no seu território sem respeitar os direitos indígenas. Um ano depois, em julho de 2002, a mineradora Meridian Gold oficializou (com o apoio do governador radical de Chubut e do prefeito peronista de Esquel) a compra das ações da Minera El Desquite S.A e de seus direitos de exploração sobre a mina de ouro e prata Cordón Esquel, localizada a 10 km da cidade.

Logo, vários grupos de moradores começaram a se organizar e em outubro desse mesmo ano se reuniram na primeira de uma série de “assembleias”¹² que confluíram na criação da Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) por el No a la Mina.¹³ Os “autoconvocados” convocaram uma primeira marcha no dia 24 de novembro de 2002, e para uma segunda, em dezembro, onde participaram milhares de pessoas sob a palavra de ordem: No a la Mina. Como resultado das mobilizações, o *Concejo Deliberante* (Câmara de Vereadores) sancionou uma lei municipal proibindo o uso do cianeto, e revogou a adesão municipal às leis nacionais de investimento mineiro e a de reordenamento mineiro e, junto ao Executivo municipal, convocou à população para um referendun. No dia 23 de março de 2002, 81% da população votou pelo “No a la Mina”. Um mês mais

11 Vizinho (Vecino) é uma categoria chave na constituição dos sujeitos sociais que se mobilizam contra a mineração. Embora poderia traduzir essa noção pela de “morador”, de uso mais frequente no Brasil, prefiro manter a palavra vizinho por considerar que esta não remete apenas ao local onde se mora, mas o tipo de vínculos e relações entre os moradores (relações de vizinhança).

12 As “assembleias cidadãs” (muitas vezes conformadas como “assembleias multisetoriais”) são coletivos sociais que surgem, a maioria das vezes espontaneamente, mobilizando pessoas e grupos sociais em torno de alguma questão específica, emergente. Como forma organizativa, promove a participação direta - não intermediada por representantes - nas assembleias. Este formato de mobilização política, que emergiu com força a partir da crise de 2012, vem sendo a modalidade privilegiada pelos movimentos sociais e outras organizações.

13 Para entender a grande e rápida mobilização e apoio nacional que a população de Esquel conseguiu é importante contextualizar o cenário nacional que, decorrente da crise econômica de 2002, esteve caracterizado por uma importante eferescência e mobilização social.

tarde, em abril de 2013, se sancionou a lei provincial No. 5.001 que proíbe a atividade de mineração de metálicos na modalidade a céu aberto e a utilização de cianeto nos processos de produção mineira.

O fato teve repercussão midiática de alcance nacional e, como mencionado, desencadeou uma onda de mobilizações pelo país todo (OCMAL, 2014). Nasceram assembleias em todo o Chubut (Madryn, Rawson, Trelew, Comodoro Rivadavia e, sobretudo, em Gan Gan), onde confluíram comunidades indígenas tehuelches e “vizinhos” (não indígenas) para rejeitar a exploração de prata e chumbo impulsionada pela Pan American Silver.

Para Christel (2012), a mobilização de Esquel se transformou num ponto de inflexão para o setor mineiro por três razões: a) foi o primeiro questionamento social organizado aos projetos mineiros, agregando as populações “vizinhas” como um novo sujeito político num marco onde até o momento só participavam o Estado e as empresas; b) foi uma mobilização bem sucedida, convertendo-se numa referência para diversas assembleias, organizações, redes e processos de protesto social que surgiram posteriormente, e c) favoreceu - e muito - a construção da “questão mineira” como uma problemática social e ambiental relevante (op. cit., p.9).

Em 2013, durante as comemorações pelos dez anos do triunfo do “No a la Mina”, os cartazes que desfilavam pela rua traziam o dizer: “La montaña sigue en pie gracias a su gente”.

3. OUTRAS ESTRATÉGIAS BEM SUCEDIDAS

Inspirados nas experiências bem sucedidas dos vizinhos de Esquel e, logo depois, no sucesso também das mobilizações na província de Catamarca (contra a empresa Minera Alumbrera) emergem resistências sociais e organizações de “autoconvocados” em mais de quinze províncias que adotam, para liberar, o formato de “assembleia”. As Asambleas de Vecinos Autoconvocados se definem como “trabajadores, estudiantes, amas de casa, profesionales, jubilados..., personas comunes interesadas en cuidar nuestra tierra.” (ASAMBLEA DE LAS HERAS POR EL AGUA, 2014).¹⁴

O caso da província de Córdoba apresenta uma estratégia de mobilização e pressão bem sucedida que desembocou numa das leis mais completas e abrangentes de proibição estadual da mineração: a Lei No. 9.526.

A assembleia dos vizinhos autoconvocados “*¡Ongamira Despierta!*”, da província de Córdoba, surgiu em 2003 como resposta dos moradores da região de Ongamira e redondezas perante a possibilidade de que se instalas-

14 Ver página da Asamblea de Las Heras por el Agua, Quienes somos disponível em: <http://asambleadelasherasporelagua.weebly.com/iquestquieacutenes-somos.html> . Acesso em 20.07.14.

sem projetos de mineração a céu aberto. Algumas prospecções e levantamentos tinham começado a ser realizados na região por parte de empresas de mineração e de pessoal da Secretaria de Mineria da província, os quais em face da mobilização local foram suspensos. No entanto, em 2007, as atividades prévias à exploração mineral se fizeram presentes novamente no local e desta vez o movimento popular contra a mega-mineração adquiriu uma grande força, mobilizando praticamente toda a província.

Segundo o relato de Christler (2012), os vizinhos autoconvocados empreenderam uma série de ações com atores e aliados diversos (vale a pena destacar a aproximação de advogados, e especialistas da universidade e ONGs que contribuíram na elaboração do projeto de lei) muitas delas consistentes em estratégias de diálogo com atores políticos que posteriormente derivariam na sanção da lei 9.526. O apelo à abertura de canais de diálogo com os poderes políticos foi uma estratégia utilizada desde o começo da resistência. Quando começaram os protestos locais, as primeiras exigências foram dirigidas aos representantes municipais - através dos quais, entre 2007 e 2008 - baseando-se na experiência de Esquel e das províncias argentinas que já contavam com leis antiminação se sancionaram 14 decretos e resoluções municipais proibindo a mineração a céu aberto (CHRISTLER, op.cit).

4. ARTICULANDO NACIONALMENTE: OS AUTOCONVOCADOS E A UNIÓN DE ASAMBLEAS CIUDADANAS (UAC) ¹⁵

Assim, ante os primeiros indícios de consequências socioambientais derivadas de uma nova exploração, os vizinhos “afectados” começam a organizar as resistências, agrupados primeiro em pequenas organizações “autoconvocadas”, para logo se articular local e regionalmente até constituir coletivos nacionais de defesa do meio ambiente, contrários - por princípio - ao modelo de extração de recursos minerais (CHRISTEL, p. 9). Foi por esse caminho que em 2003 se constitui a *Unión de Asambleas Ciudadanas* (UAC) que, em 2009, já contava com setenta assembleias de base nucleadas em torno dela.

La Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) es un espacio de intercambio, discusión y acción conformado por asambleas, grupos de vecinos auto-

15 Uma versão anterior deste item encontra-se no texto Scotto, Gabriela (2011) “Conflitos sociais, mobilização política e mineração na América Latina: algumas reflexões sobre a constituição de sujeitos coletivos, identidades sociais e representações sobre a natureza” apresentado no XXVIII Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia (ALAS). Recife - PE, 6-11 de setembro de 2011. A bibliografia prioritária que serviu como fonte nesta reconstituição histórica foi o artigo de Svampa y Bottaro (2009), o de Giarraca (2006) e as páginas web das organizações, em particular o “No a la mina” da Asamblea de Vecinos autoconvocados de Esquel por el No a la Mina (<http://www.noalamina.org/>).

convocados, organizaciones autónomas no partidarias ni vinculadas al aparato estatal y ciudadanos en general reunidos en defensa de los bienes comunes, la salud y la autodeterminación de los pueblos, seriamente amenazados por el saqueo y la contaminación que el avance de diferentes emprendimientos económicos van dejando o pretenden dejar a su paso¹⁶.

Em novembro de 2003 se realizou em Buenos Aires o I Encuentro Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, no qual participaram delegações integradas por assembleias de moradores (“vecinos”), organizações ambientalistas e funcionários públicos municipais de seis províncias do país. Uma das iniciativas do encontro foi a da conformação da *Red de Comunidades Afectadas por la Minería* (Red Cama) com o objetivo de “coordenar a luta contra o saque e o ecocídio que conta com o aval da atual legislação mineira”.¹⁷ A Red Cama desde sua origem como articulação nacional, mesmo não sendo integrada apenas por grupos ambientalistas, incorpora nas suas práticas discursivas um ecologismo político militante e combativo, que vê sua missão como a luta pela defesa dos bens comuns da natureza contra o “saque e ecocídio” por parte das empresas mineiras estrangeiras.

No entanto, três anos mais tarde, em 2006, irrompe na cena nacional o conflito em torno da localização das fábricas de pasta para papel que a empresa Botnia quer instalar no Uruguai, junto ao rio do mesmo nome, em cujas margens se assenta a cidade argentina de Gualaguaychú. Perante o imenso risco de contaminação e a intensa mobilização da população contra o projeto, esse caso contribuirá ainda mais para “ambientalizar” os conflitos contra a mega-mineração e à percepção da sociedade em geral.

Uma das representações sociais que se consolida a partir desse conflito é a de que as “empresas estrangeiras” (com a cumplicidade dos políticos, provinciais e nacionais) “atingem” aos vizinhos do local do empreendimento (vecinos) não apenas pela contaminação das águas e do entorno, mas também ao “saquearem” o meio ambiente. Assim, a própria natureza (no seu caráter de patrimônio público e coletivo) passa a ser “atingida” e, na medida em que o movimento se nacionaliza, “todos os argentinos” se transformam em vítimas das empresas.

Ao ritmo da grande mobilização contra Botnia, em julho de 2006 nasce a União de Asambleas Ciudadanas (UAC), como resultado do Foro Nacional de los Pueblos Autoconvocados Ambientalistas. Maristella Svampa assinala que a primeira denominação (Comunidades Afectadas por la Minería) teria sido inspirada pela Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería

16 Cf. Qué es la UAC . Disponível em <http://asambleasciudadanas.org.ar>

17 Cf. Declaración del I Encuentro Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, 2003. Fonte: Argentina Indymedia, disponível em: <<http://argentina.indymedia.org/news/2003/11/154368.php>>. Acesso em 20.07.14.

(CONACAMI) peruana, e que à diferença dessa denominação, o nome da UAC remete à modalidade típica que irão adotando as mobilizações na Argentina, num formato assembleário (SVAMPA, 2009, p.129)

Em dezembro desse ano se organizou uma marcha à Plaza de Mayo, na cidade de Buenos Aires, símbolo do centro político do país, onde se encontra a sede do governo nacional. O documento preparado para a convocação à marcha condensa o amplo espectro das problemáticas ambientais: o da luta dos vizinhos de Gualaguaychú para impedir a contaminação da fábrica de celulose da Botnia no rio Uruguai; o das explorações mineiras a céu aberto que destroem a paisagem, os glaciares e “um modo de vida sustentável”, que secam as reservas de água doce e as contaminam com cianeto; as críticas à expansão da fronteira da soja e de monoculturas florestais; assim como referências aos impactos causados pela instalação de polos petroquímicos, dentre outros.

Dentre as modalidades de luta e mobilização que adota a UAC, se destacam as “ações diretas”, como bloqueios e cortes de estradas e caminhos (piquetes), acompanhadas de medidas institucionais, como abaixo assinados, denúncias, ações legais pela anulação das leis nacionais de mineração e do código mineiro e pela demanda de uma lei que proíba a mineração a céu aberto realizada com substâncias tóxicas. A cada encontro nacional, a UAC realiza atividades no espaço público, tais como palestras nas escolas, projeção de vídeos nas praças, entrevistas e difusão pelos meios de comunicação locais, passeatas e carreatas pelo centro da cidade (as já tradicionais Caminatas por la vida).

Tudo parece indicar que a UAC continua vital e atuante como espaço de intercâmbios e nacionalização de experiências – que se recusa a se institucionalizar organizativamente – e, por conseguinte, como destaca Svampa, de ampliação de demandas, entre as quais se destaca uma, cada vez mais profunda, afinidade com a visão dos movimentos camponeses e indígenas. Aproximação que parece se confirmar no fato de que o seu XVI Encontro foi organizado pelo Movimiento de Campesinos de Santiago del Estero / Mocase, movimento articulado atualmente à Via Campesina.¹⁸

Embora, no caso argentino, isto não venha a significar uma etnicização do movimento como, por exemplo, no caso peruano, a maior presença indígena e camponesa traz para o coração da UAC e das lutas contra a megamineração a céu aberto a noção de “território”. O resgate do território por parte dos vizinhos de cidades, em particular as do sul do país como Esquel, onde muitos deles são migrantes de grandes centros urbanos em busca de uma melhor qualidade de vida, conflui com a concepção das comunidades indígenas, onde

18 Para a história do MOCASE e uma análise da sua trajetória social e política ver DURAND (2006). El Movimiento Campesino de Santiago del Estero, disponível em <http://www.pren-sadefrente.org/pdfb2/index.php/new/2006/08/13/p1898>

está presente a associação incindível entre terra e território. Foi com as seguintes palavras que, no relatório final do XV Encontro da UAC, se descreve o espírito do evento:

Unidos bajo la bandera de la UAC: Las asambleas que vinieron de distintos lugares del país salieron del camping Piedras Coloradas con todo el entusiasmo de la lucha territorial, pero también con la alegría del encuentro con otras luchas de otros territorios. La marcha realizó su recorrido por la costa y por el centro con el visto bueno y el buen recibimiento de los vecinos locales. Entre cantos, saltos y bailes las asambleas contagiaban su energía provocando que muchos se acoplen a la marcha.¹⁹

5. A MOBILIZAÇÃO SOCIAL RENDE SEUS FRUTOS: AS LEIS PROVINCIAIS QUE PROÍBEM A MINERAÇÃO

Com exceção do caso de La Pampa, após pressão e mobilização da população numerosas províncias promulgaram leis que restringem, de uma forma ou outra, a mineração. Como mencionado na Introdução, no caso de Chubut, província marcada pela forte oposição por parte da população de Esquel, foram aprovados três mecanismos legais para proibir o limitar a mineração: a) a lei 5.001 (que proíbe a atividade minero-metálica na modalidade a céu aberto e a utilização de cianeto nos processos de produção mineira em toda a província, promulgada em abril de 2003, como resultado do plebiscito popular que votou pelo “não” à mineração); b) um dispositivo de proteção ambiental (amparo ambiental) que mantém parada a exploração na mina que era da Meridian Gold; c) a proibição de qualquer atividade de mineração (incluindo a pesquisa e a prospecção) em toda a faixa da cordilheira que vá das províncias de Santa Cruz até Río Negro. Inspirados na experiência de Chubut, outras províncias seguiram seus passos, conforme detalhado no quadro na página seguinte.

6. AS RESISTÊNCIAS AO PROJETO PASCUA LAMA E AS MOBILIZAÇÕES PELA PRESERVAÇÃO DOS GLACIARES E DO AMBIENTE PERIGLACIAL

O projeto de mineração binacional Pascua Lama, na fronteira entre a Argentina e o Chile, contempla a exploração de ouro, cobre e prata na alta Cordilheira dos Andes, a mais de 5.000 metros de altitude, onde se encontram os glaciares, fundamentais para a regulação dos ecossistemas andinos. Uma das principais características do projeto Pascua Lama é precisamente seu caráter binacional, único no mundo pela sua dimensão e nível de investimentos, que rondam os US\$ 3 bilhões.

19 Cf Unión de Asambleas Ciudadanas cerró su 15° encuentro debatiendo junto al Río. Disponível em: <http://asambleasciudadanas.org.ar/>

Ano	Localidade	Leis provinciais	Conteúdo
2003	Chubut	Lei Nº 5.001	Proíbe a atividade de mineração de metálicos na modalidade a céu aberto e a utilização de cianeto nos processos de produção mineira.
2005 - Revogada pela Lei 4738 em 2011	Rio Negro	Lei Nº 3.981	Proíbe o uso de cianeto e/ou mercúrio no processo de extração, exploração e/ou industrialização de minerais metálicos.
2007 - Depois revogada.	La Rioja	Lei Nº 8.137	Proíbe a exploração a céu aberto com técnicas correspondentes ao processo de lixiviação com cianeto, mercúrio ou qualquer substância contaminante.
2007	Tucumán	Lei Nº 7.879	Proíbe a atividade de mineração de metálicos na modalidade a céu aberto e a utilização de cianeto e mercúrio nos processos de mineração.
2007	Mendoza	Lei Nº 772	Proíbe a exploração mineira com cianeto, mercúrio, ácidos sulfúricos, e outras substâncias tóxicas. Também estipula que cada etapa (pesquisa, prospecção, exploração, e transporte/industrialização) deve ser aprovada pelo Poder Legislativo.
2007	La Pampa	Lei Nº 2.349	Proíbe a mineração a céu aberto e o uso de cianeto em qualquer etapa da mineração.
2008	Córdoba	Lei Nº 9.526	Proíbe em todo o território da província de Córdoba a mega- mineração contaminante a céu aberto com uso de substâncias tóxicas, e mineração de urânio em todas as suas formas.
S/D	San Luis	Lei Nº 634	Proíbe o uso de cianeto na mineração.
2011	Tierra del Fuego	Lei Nº 853	Proíbe no território da província de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a exploração de minerais metálicos com a modalidade a céu aberto. Também se proíbe o uso de cianeto e outras substâncias na exploração dos recursos minerais metálicos, qualquer seja o método extrativo utilizado.

Elaboração própria a partir de dados obtidos em: Asamblea de Las Heras por el Agua - Leyes provinciales que prohíben de alguna forma la actividad minera contaminante en la Argentina.

Disponível em: <<http://asambleadelasherasporelagua.weebly.com/leyes-provinciales.html>>. Acesso em 30.03.13.

O movimento de resistência ao projeto Pascua Lama teve repercussão em nível internacional e conseguiu grande visibilidade, transformando-o num caso emblemático em matéria ambiental. Foi realizado todo tipo de campanhas pela proteção e conservação dos glaciares, passeatas em diferentes países, inclusive no Canadá, onde se encontra a matriz da empresa de mineração Barrick Gold, responsável pelo projeto. Também se intentou persuadir aos governos, desde o nível municipal até o nível federal, para que considerem os impactos ambientais irreversíveis na alta montanha. Por sua vez se instalou com força o debate pela água como direito fundamental, sobre a mega-mineração a céu aberto, e em torno do uso do cianeto. As mobilizações sociais em torno dos glaciares geraram o cenário para que esses temas chegassem às agendas legislativas chilena e argentina, embora com resultados diferentes.

Na Argentina, em 2007, o projeto de *Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el Área Periglacial* (Lei nº 26148) foi aprovado por unanimidade na Câmara de Deputados e por maioria no Senado. O projeto tem por objetivo a preservação dos glaciares como reservas estratégicas de recursos hídricos e provedores de água de recarga de bacias hidrográficas. Nele se proíbe e limita qualquer atividade nos glaciares e suas áreas de influência, como a liberação de substâncias contaminantes, a construção de obras, a exploração mineral, a instalação de indústrias, etc. O projeto obriga, ainda, a inventariar e monitorar o estado dos glaciares. Por primeira vez, em um país latino-americano se sancionava uma lei que protegia os glaciares, constituindo um fato inédito em matéria ambiental. Mas a presidente Cristina Kirchner vetou o projeto.

Como já fora mencionado, a aprovação e sanção definitiva aguardaram até 2010. Esse ano, após um acalorado debate que envolveu uma considerável parte da sociedade, se logrou a aprovação e a sanção da lei No. 26.639 de proteção aos glaciares após uma disputada votação: 35 votos a favor e 33 contra a aprovação do projeto.

No Chile foram elaborados alguns projetos de lei que ainda aguardam discussão no, à diferença da Argentina, onde se conseguiu a aprovação, em 2010, da lei No. 26.639 de proteção aos glaciares e ao ambiente periglacial. Contudo, o Chile está mais avançado no registro das bacias glaciares, mediante diversos mapeamentos e inventários, restando ainda cerca de 25% dos glaciares não inventariados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não são poucas as análises que avaliam que, a despeito da responsabilidade dos governos provinciais na expansão do modelo mineiro, o Governo Federal tem tido um papel fundamental nesse crescimento, ao apoiar diretamente os interesses empresariais. Exemplo disso foi o veto presidencial, em

2008, à lei de proteção dos glaciares (Lei No. 24.618) que tinha sido aprovada por ampla maioria no Congresso Nacional. Essa atitude do governo da Presidente Cristina Kirchner foi interpretada como um claro gesto de apoio ao projeto Pascua Lama (exploração de ouro e prata na cordilheira dos Andes) da empresa Barrick Gold. Nesse mesmo ano, o governo declarou como sendo de “interesse nacional” a exploração de potássio, por parte da empresa brasileira Vale S.A. (Projeto Rio Colorado), na província de Mendoza, e entregou a essa mesma empresa 60 ha. no porto de Bahia Blanca (província de Buenos Aires).

Por sua vez, as mobilizações sociais vêm demonstrando um considerável sucesso ao conseguir a aprovação de leis estaduais que proíbem ou limitam consideravelmente a mega-mineração. É importante também salientar os plebiscitos e consultas populares no nível municipal que, após a vitória do “não”, conseguiram barrar a instalação dos projetos no local. Para alguns analistas, o sucesso das mobilizações se deveu a três fatores-chave: a) mobilização capaz de articular diversos setores da população; b) socialização e ampla divulgação da informação; e c) construção de redes territoriais. Em algumas das assembleias se destacam ambientalistas conhecidos, de longa trajetória profissional e militante. Contudo, conforme numerosas análises descrevem, muitos dos participantes das assembleias são “vizinhos” que aprenderam sobre questões ambientais e sobre mineração ao longo dos processos de resistência (SVAMPA, 2009, p.123ss; SVAMPA, SOLA ALVAREZ e BOTTARO, 2009, p.123ss).

Vale salientar que as leis resultantes das pressões sociais, mais do que declarar a proibição da mineração em tal ou qual área (com exceção da proteção aos glaciares e áreas periglaciares), restringem um tipo de mineração (a mega-mineração) baseada fundamentalmente no uso de substâncias contaminantes. No processo de argumentação, a dimensão ambiental envolvida nos discursos e nas identidades mobilizadas, é central.

Outro aspecto que me parece ser muito importante é o fato das empresas de mineração serem estrangeiras, o que permite ampliar as alianças com uma população extralocal que sente que o país e seus recursos naturais estão sendo “saqueados”.

A situação atual é instável na medida em que continua uma forte pressão por parte das empresas de mineração em favor da exploração das jazidas e dos recursos minerais. Em fevereiro de 2012, o governo nacional e os governadores das províncias com exploração mineral a céu aberto anunciaram a criação da Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) com o objetivo de propiciar a associação das empresas públicas provinciais com as empresas multinacionais mineiras. O documento foi assinado pelas autoridades de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut e Santa Cruz. A iniciativa conta com o apoio das empresas instaladas no país.

Num contexto no qual a mineração continua sendo considerada “política de Estado” nada parece garantir que leis aprovadas não sejam posteriormente revogadas, o que exige uma constante vigilância e mobilização por parte da população, dos movimentos e dos coletivos que se opõem à megamineração.

REFERÊNCIAS

- ANZIT GUERRERO, Ramiro. O federalismo nos Estados Unidos, na Argentina e no Brasil, análise dos aspectos históricos e conceituais. *Cognitio Juris* Ano II - No 5, 2012.
- ARANDA, Dario. “Cuando Esquel dijo no.” Página 12. Sábado, 23 de marzo de 2013. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-216410-2013-03-23.html>>. Acesso em: 15.07.14.
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- ARGENTINA, IGN Instituto Geográfico Nacional de la República. Información geográfica de la República Argentina, 2014.” Disponível em: <<http://www.ing.gob.ar>> Acesso em: 09.02.14.
- BRUZZONE, Elsa. Minería argentina: la encrucijada. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2012.
- CAEM - Cámara Argentina de Empresarios. “Dimensionamiento del aporte económico de la minería en Argentina.” Documento de trabajo. CAEM, 2012. Disponível em: <http://www.miningclub.com/upload/archivos/abeceb_15.pdf>. Acesso em 20.07.14.
- CHRISTEL, Lucas Gabriel. Entre la asamblea y el Estado. Resistencias sociales y la prohibición de la megaminería en Córdoba, la ley 9.526, 2012. Disponível em: <<http://www.gestion-social.org/archivos/00000765/LChristel33.pdf>>. Acesso em: 09.02.14.
- CIA. “The World Factbook: Argentine, 2013.” Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ar.html>>. Acesso 02.12.13
- DIRECCIÓN DE MINERÍA DE SAN JUAN. Que es el P.A.S.M.A.(Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina) San Juan: Dirección de Minería de San Juan, s/d.

GIOVANNINI, S., ORELLANA, M., ROCCHIETTI, D. e VEGA, A. La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: el concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación. Em: SVAMPA, M. e ANTONELLI, M. (Eds.). Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires: Biblos, 2009, p. 255-277.

IBGE. Países@ - Argentina. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_frameset.php>. Acesso em 15.02.14

ITC - International Trade Center. Trade Map Disponível em: <<http://www.trademap.org/>>. Acesso em: 09.02.14.

MACHADO ARAOZ, H. Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias: el caso de Minera Alumbrera. Em: SVAMPA, M. e ANTONELLI, M. (Eds.). Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires: Biblos, 2009, p.205-228.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN . Mapa Educativo de la República Argentina. Disponível em: <<http://www.mapaeducativo.edu.ar/Atlas/Poblacion>>. Acesso em: 04.12.13.

OCMAL, Observatório de conflitos mineros de América Latina. Base de datos de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina OCMAL, 2014.

SCOTTO, G. "Mobilização, "ambientalismos" e mineração na América Latina: os "atingidos" no Peru, Argentina e Brasil." GT20 - Sociedade civil: protestos e movimentos sociais, UFPE-Recife, PE; 2011.

----- Estados Nacionales, Conflictos Ambientales y Minería en América Latina. Letras Verdes - Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales 14: 95-116, 2013.

SECRETARIA DE MINERÍA. Minería en números. Argentina: Presidencia de la Nación, 2009. SVAMPA, M. e ANTONELLI, M. Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. 1a. ed. Buenos Aires: Biblos, 2009.

SVAMPA, M., ALVAREZ, M e BOTTARO, L. Los movimientos sociales contra la minería metálica a cielo abierto: escenarios y conflictos. Entre el "efecto Esquel" y el "efecto de La Alumbrera". Em: SVAMPA, M. e ANTONELLI, M. (Eds.) Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires: Biblos, 2009. p.123-179

TOLÓN ESTARELLES, Gaspar. Situación actual de la minería en la Argentina. Fundación Friedrich Ebert / AEDA. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08611.pdf>>. Acesso em: 02.05.14.

UN, United Nations. 2013. UNdata - Argentine. United Nations Statistics Division. Disponível em: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Argentina#Summary> . Acesso em: 02.05.14.

UNDP. Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, 2013.

WACASTER, Susan. The mineral industry of Argentina. 2011. In, ed USGS - US Geological Survey, 2013. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-ar.pdf> .

WEINSTOCK, Ana Mariel. No todo lo que (brilla) vale es oro. El caso del "no a la mina" de Esquel. Argumentos. Revista de crítica social. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA 7 - dic. 2006.

WORLD BANK. The World Bank Open Data. 2013. Disponível em: <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 05.02.14.

ARGENTINA: MUNICÍPIOS LIVRES DE *FRACKING*

Diana Rodríguez López

A dinâmica social e política que tem ocorrido na Argentina desde o final de 2012, e que resultou na proibição em mais de trinta municípios da técnica conhecida como *fracking*, está intimamente relacionada a outras lutas, ao longo da última década, em que as comunidades locais têm reivindicado o direito de participar das decisões relacionadas aos seus territórios.

Neste artigo analisaremos importantes aspectos políticos e institucionais do processo relativo aos municípios livres de *fracking*. Referimo-nos ao quadro regulatório em termos de direitos territoriais e recursos naturais e ao contexto e grau de relevância da mobilização social. Também analisaremos as alianças construídas a nível nacional e os critérios ou argumentos acionados tanto para a proposição de leis municipais (ordenanças) *antifracking* quanto para o questionamento a outras leis que tiveram o intuito de frear a autonomia municipal.

DIREITOS TERRITORIAIS E “RECURSOS NATURAIS”

A divisão territorial argentina foi estabelecida na reforma constitucional de 1994 como um sistema federal de base municipal. A autonomia municipal é reconhecida no artigo 123, consolidando a conformação de três ordens complementares de governo, quais sejam: a nação, as províncias e os municípios. A articulação entre eles supõe a confluência de competências, domínios e jurisdições.

Essa reforma introduziu igualmente a proteção ambiental com um mandato dirigido às autoridades dos três níveis de governo. Esta competência esteve reservada até então às províncias e com a reforma torna-se uma competência concorrente, ou seja, entre os vários níveis governamentais.

Com relação ao regime de propriedade dos recursos naturais, a reforma constitucional introduziu uma alteração relevante nesta área. No artigo 124 estabeleceu o domínio originário dos recursos naturais às províncias: “As províncias corresponde o domínio originário dos recursos naturais existentes em seus territórios”.

De acordo com a doutrina, este parágrafo foi incluído em resposta a inúmeras demandas provinciais sobre a inconstitucionalidade das leis de pesca e hidrocarbonetos onde se daria uma extra limitação do governo federal quanto aos poderes não delegados às províncias (IRIBARREN, 2006).

A despeito das inúmeras discussões que tem havido sobre esse tema, o domínio das províncias sobre os recursos naturais nunca esteve em questão. O artigo 124 da Constituição outorga estatuto constitucional ao domínio que cada província tem sobre seus recursos a fim de impedir que o Governo Federal reclame a titularidade de recursos localizados em jurisdição provincial.

Quanto ao gás e petróleo, o marco legal é dado pela lei 17.319, de 1967, que foi alterada em 2006 pela Lei 26.197, também chamada Lei Corta. Esta altera o artigo 1º da Lei 17.319, estabelecendo que as províncias assumam o poder de concessionar e administrar suas jazidas, sem prejuízo do direito da nação de ditar as políticas gerais em matéria de energia.

Além disso, com essa lei, foram transferidas, de pleno direito, todas as licenças de exploração e concessões de exploração de petróleo, assim como quaisquer outros contratos para a exploração e /ou exploração concedidos ou aprovados pelo Governo Federal no exercício dos seus poderes, sem que isso afetasse os direitos e obrigações de seus titulares.¹

Desde então, as províncias têm legislado em matéria de petróleo e gás, definindo as condições para concessão tanto para exploração quanto para a exploração. No caso da província de Neuquén, por exemplo, o executivo provincial é responsável por entregar as licenças de exploração e concessões de exploração, definir os prazos de vigência, identificar as áreas da província nas quais interessa promover a exploração e exploração de petróleo, atribuir e modificar as áreas concedidas a empresas estatais, fixar as compensações reconhecidas por lei aos proprietários superficiais, entre outros. Além disso, as províncias estabelecem as respectivas autoridades de fiscalização e controle fiscal e ambiental.²

1 Art. 2, Lei 26.197

2 Lei 2453 de Petróleo e Gás de Neuquén.

PRIMEIRA PROIBIÇÃO E EFEITO DOMINÓ

A história dos movimentos sociais e suas reivindicações contra o avanço de projetos extrativistas é relevante por sua organização, participação e sua crescente consciência a respeito da defesa territorial e da proteção dos bens comuns, tendo a água como a coluna vertebral.

No caso da primeira ordenança contra o *fracking*, a iniciativa não surgiu a partir da manifestação desses movimentos, mas por iniciativa de um *consejal*³. Entretanto, foram eles que tornaram possível essa via/ferramenta e contribuíram para a sua expansão em todo o território argentino.

Esta ordenança foi promulgada em 20 de dezembro de 2012 na cidade de Cinco Saltos, província de Rio Preto. Sua localização é relevante já que se trata de um município do Alto Valle que faz fronteira com a província de Neuquén. Há décadas extrai-se petróleo e gás nessa região, embora a intensidade e extensão sejam maiores em território neuquino. Toda a área é considerada como de maior potencial de extração de hidrocarbonetos não convencionais na América Latina, sendo conhecida como Vaca Muerta.

Cabe sublinhar que o Alto Valle do Rio Negro é uma área famosa a nível nacional e internacional pela produção de peras e maçãs, onde também se encontra a cidade de Allen, que abordaremos mais a frente, e que em 2013 aprovou uma ordenança proibindo a técnica.

Também é necessário mencionar que, antes do avanço da exploração de hidrocarbonetos não convencionais, esta área já apresentava numerosos passivos ambientais causados pela exploração convencional e uma considerável contaminação⁴. A este respeito, um caso antecedente grave refere-se ao passivo ambiental deixado pela empresa química Indupa, que durante meio século funcionou em Cinco Saltos onde espalhou, no entorno de suas instalações, fluidos e lamas tóxicas, com alta presença de mercúrio. Quando um *consejal* do Partido Comunista de Cinco Saltos tomou conhecimento dos impactos associados à técnica do fracking e de sua aplicação na província de Neuquén, apresentou ao Conselho Deliberante o projeto de proibição, que foi aprovado por unanimidade. Nesse caso, os antecedentes de Indupa pesaram na balança.

3 Um *consejal* é um representante político de uma vizinhança eleito para encaminhar as demandas de seus representados em uma instância de deliberação sobre as políticas locais. Conf. El rol del *consejal* disponível em gob.gba.gov.ar. (Nota do Tradutor)

4 No X Seminário de RedMuni, em 2009, sobre Municípios e Ambiente, em uma atividade da Associação de Municípios da Região dos Valles e Arredores, já se discutia a notável contaminação por rompimento de dutos com seus consequentes derramamento de petróleo e águas de formação, contaminando solos e rios - Rio Neuquén e Rio Negro -, vazamento de piscinas de contenção, depósitos e instalações, etc., contaminação dos lençóis freáticos, contaminação de rios por atividade mineira, com zona de chácaras e cultivos afetadas por substâncias tóxicas via canais fluviais e de irrigação etc.

Utilizando-se das atribuições do poder executivo municipal, a *Intendenta*⁵ vetou a ordenança, mas o conselho recusou-se a acatar o veto por considerá-lo extemporâneo, o que tornou Cinco Saltos a primeira cidade livre de fracking do país e da América Latina.

Os argumentos apresentados para a proibição e que a mantém até hoje se referem: à condição experimental de utilização desta técnica, o que não permite saber exatamente quais serão os impactos ambientais; a ausência de uma política energética de longo prazo, uma vez que a decisão pela exploração de hidrocarbonetos não convencionais se deu em um marco político orientado para a urgência da duração dos mandatos políticos em detrimento de uma análise técnica eficaz; ausência de controle por parte dos municípios e estados provinciais, que já havia gerado inúmeros danos ambientais. Assim, as perguntas que surgiram foram: por que a técnica, que havia sido proibida em outros países, como na França e na Bulgária, na Argentina foi anunciada como a salvação para o déficit de energia? E como seria possível aplicar as medidas de controle ambiental sobre uma tecnologia desconhecida se isso sequer havia sido garantido com relação a exploração convencional?

O veto mencionado gerou uma alta publicidade a nível nacional, despertando a curiosidade e atenção das assembleias socioambientais e *consejales* de outras localidades do país, que seguiram o modelo e promulgaram novas ordenanças país afora.

Onde primeiro se replicou a experiência foi em Entre Rios, província litorânea na fronteira com a República Oriental do Uruguai. Ali o governo provincial e a companhia petrolífera YPF haviam assinado um acordo para fazer avançar a exploração de petróleo.⁶ Durante a última década, as assembleias socioambientais da província alcançaram um desenvolvimento importante e protagonizaram a oposição à construção de duas fábricas de celulose na cidade de Fray Bentos, na fronteira com o Uruguai. Com base nessa experiência, surgiu a oposição ao *fracking*.

Ainda que essa província não tenha nenhuma experiência de exploração de petróleo, frente aos anúncios governamentais os argumentos se centraram na necessidade de precaução, evitando qualquer ameaça de dano ao aquífero Guaraní, uma das mais importantes reservas subterrâneas de água doce da América do Sul, compartilhada por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

5 Título que recebe o titular do poder executivo de um município. (Nota do tradutor)

6 O acordo foi assinado em 2010, antes da nacionalização parcial da companhia petrolífera YPF, e manteve-se em vigor após a intervenção do Estado.

A província de Mendoza – também com forte história de mobilização em defesa da água e do território, que a levou a promulgar uma lei provincial em 2007 para proibir mineração de larga escala, a céu aberto, a partir da organização de assembléias de vizinhos autoconvocadas – começou a criar espaços de debate para discutir a questão do *fracking* e, assim, se alcançou a promulgação de ordenanças que proíbem a técnica. No entanto, os *intendentes* de dois municípios –Tupungato e General Alvear – vetaram as leis, mas, graças à mobilização social, os *consejales* rejeitaram os vetos.

Buenos Aires, província sem precedentes em matéria de hidrocarbonetos, também foi atingida pela expansão da fronteira extrativa. Ali se anunciaram acordo entre o governo provincial e YPF para explorar a Bacia Claromecó, a sudoeste de Buenos Aires, uma região com poucos antecedentes de mobilização socioambiental, exceto as cidades de Bahía Blanca e Sierra de la Ventana. As primeiras preocupações a respeito da aplicação da técnica do *fracking* em Buenos Aires surgiram nos Conselhos Deliberativos de Bahia Blanca e Guaminí, com destaque para essa última onde a iniciativa de um *consejal* ganhou maior dimensão. Ele convocou reuniões de *consejales* e organizações ambientalistas dos municípios suscetíveis de serem afetados pela exploração de gás não convencional, para conscientizar sobre o que isso significaria em seus territórios que possuíam outras vocações produtivas, como pecuária, agricultura e turismo. Essa iniciativa permitiu articular os testemunhos de representantes de outros municípios como Cinco Saltos ao apoio técnico de vários especialistas em petróleo e ONGs.

Outras iniciativas semelhantes ocorreram nas províncias de Neuquén (Zapala) e Chubut (Epuýen e Puerto Pirâmides).

O REVÉS

Embora os vetos dos poderes executivos municipais tenham se baseado no argumento de inconstitucionalidade das ordenanças, os conselhos municipais e a forte mobilização nas ruas conseguiu apelar ao poder de polícia ambiental para mantê-los. No entanto, esta tendência inverteu-se em Allen. Esta cidade, na província de Rio Negro, conhecida como Capital Nacional da Pera, foi declarada livre de *fracking* como Cinco Saltos e Villa Regina. Ao contrário de outros locais, ali já estava se aplicando a questionada técnica para extração de gás em formação arenosas de baixa permeabilidade nos campos de produção de frutas. O governo provincial demandou a inconstitucionalidade da ordenança junto ao Supremo Tribunal de Justiça de Rio Negro por considerar que os municípios não têm o poder de legislar em matéria de hidrocarbonetos, uma vez que estes são propriedades da província. Embora as conclusões do julgamento tenham reconhecido que

“os municípios têm em seu âmbito territorial o poder de polícia ambiental deve exercê-lo sem invadir a esfera das competências dos poderes provinciais. Daí que proibir, de forma absoluta a prática de exploração de hidrocarbonetos constitui uma interferência direta e imediata no exercício das atribuições constitucionais da província “. (Rio Preto 11/28/13)

A justiça atendeu a demanda apresentada anulando a ordenação e o governo municipal não apelou à decisão. Assim, no âmbito institucional foi ignorada a mobilização que levou à promulgação da ordenação e que demandava o direito da comunidade de decidir sobre as políticas de desenvolvimento que eram ali implantadas.

OS MUNICÍPIOS E SEU PODER/DEVER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O grande desafio às ordenanças era evitar o veto por inconstitucionalidade, já que de acordo com o governo e setores empresariais, os municípios estariam legislando em matéria de recursos naturais, o que estava expressamente proibido, já que são de domínio exclusivo das províncias. Este argumento foi repetido, embora as ordenanças fossem claras em proibir a técnica de *fracking* nos *ejidos*⁷ municipais e não a atividade de exploração e/ou exploração de hidrocarbonetos.

Isto levou à necessidade de gerar e debater critérios legítimos, tanto a nível normativo, como político e discursivo, que se centraram no poder de polícia ambiental atribuído aos municípios. Poder de polícia para garantir efetivamente o direito fundamental de viver em um ambiente saudável e equilibrado, adequado ao desenvolvimento humano, e para garantir que atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras. Conforme estabelecido na Constituição, no artigo 41, o Estado deve garantir o efetivo exercício desse direito, proporcionando a sua proteção, o uso racional dos recursos naturais e a preservação do patrimônio natural, impedindo que outros o alterem ou destruam.

Entende-se que dos artigos 5, 41, 123 e 124 da Constituição decorre a competência concorrente e /ou compartilhada em matéria ambiental entre as autoridades federais, provinciais e locais, e que na sua qualidade de pessoa jurídica pública autônoma estes entes têm competência para exercer o poder de polícia e para impor os alcances e conteúdos das normas nas ordens institucional e política e nos regimes administrativo, econômico e financeiro. Também foi utilizado o aporte da jurisprudência da Corte Suprema de Justiça

7 Ejidos são terras comuns de uso coletivo (Nota do tradutor)

Nacional para dar força ao argumento de polícia ambiental municipal onde há referências à concorrência de competências:

“A jurisdição nacional é compatível com o exercício do poder de polícia por parte das províncias e municípios, uma vez que a regra é a existência de competência partilhadas entre o Estado nacional e as províncias (...).

A polícia ambiental não escapa às condições exigidas a toda atribuição concorrente, de maneira que não há impedimento no ditado de disposições locais nesta matéria desde que não conduza a uma repulsão efetiva entre as diferentes ordens normativas.

O que deixa a salvo a inquestionável capacidade das autoridades locais de aplicar os critérios de proteção ambiental que considerem necessários para o bem-estar da comunidade para a qual governam (...) Isso de acordo com os poderes conferidos pelos artigos 41, 121, 122, 123 e 124 da Constituição para as províncias e municípios”.⁸

Dadas as inúmeras denúncias de danos ocasionados, principalmente nos Estados Unidos, pelo uso sistemático desta técnica e sua natureza experimental, recorreu-se à proibição amparando-se no princípio da precaução contido na legislação ambiental nacional⁹. O princípio pressupõe que, embora não haja certeza científica ou informação suficiente de um efeito negativo sobre o meio ambiente, apenas a existência de risco que possa causar danos sérios ou irreversíveis é justificativa para que se tomem medidas que retrinjam ou proibam as atividades presumidamente arriscadas baseando se em estudos científicos objetivos de avaliação preliminar, mesmo que, em última instância, as medidas sejam adotadas sobre as convicções de razoabilidade, sem base científica suficiente.

OS VETOS

Diante dos vetos que foram apresentados às ordenanças na província de Mendoza, por exemplo, os municípios apelaram para a Lei Orgânica dos Municípios nº 1079 para levantar outras questões que, sim, consideravam sua competência frente à expressa proibição constitucional de legislar sobre recursos de hidrocarbonetos. Foram arrolados argumentos referentes ao poder de legislar sobre assuntos de saúde pública, e, no caso de indústrias ou atividades perigosas, em particular o disposto no art. 80 inc. 2. (desinfecção do ar, água e

8 Corte Suprema de Justiça da Nação em processo Empresa Distribuidora Norte SA Distribuidor (Edenor) c / Município de Pilar para ação declaratória de constitucionalidade - 18/10/2011 - Processo: 334: 1113

9 Art 4. Lei 25.675. Lei Geral do Ambiente.

das habitações), 5 (a regulamentação dos estabelecimentos ou indústrias classificadas como desconfortável ou insalubre, podendo definir sua localização e ordenar a sua remoção quando não forem cumpridas as condições impostas para seu exercício ou que vier a ser incompatível com a saúde pública) e 12 (a adoção geral de todas as medidas possíveis para assegurar a saúde e o bem-estar da população, seja evitando as epidemias, reduzindo os efeitos ou prevenindo as causas que podem produzi-las, compreendendo entre tais medidas o fechamento de instalações públicas e visitas domiciliares).

Além disso, a lei provincial nº 8051 de ordenamento territorial e usos da terra somente dá aos municípios o poder de ordenar o seu território se observado critérios de sustentabilidade e equidade. Também condiciona a aprovação de novas atividades, mesmo que submetidas ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental provincial, à Declaração de Impacto Ambiental, outorgada pelos municípios (art. 28) e obriga os municípios a elaborar o Plano Municipal de Ordenamento Territorial como medida preventiva para evitar que as atividades novas possam ocasionar desequilíbrios territoriais, prejudicar o meio ambiente ou causar a degradação territorial, sob qualquer forma.

Ou seja, o município tem o poder de ordenar seu território, de modo que as atividades que possam degradá-lo sejam proibidas ou restringidas desde que não colidam com as normativas nacionais e provinciais. Neste caso, o poder de proteger a terra e território ambientalmente também reside na jurisdição municipal.

Um argumento recorrente para atacar as ordenanças refere-se ao fato de que as concessões petrolíferas possuem direitos adquiridos frente a qualquer outro direito que se intente reclamar. Pois bem, a Suprema Corte de Justiça de Mendoza estabeleceu que “os chamados direitos adquiridos prevalecem, desde que não violem os direitos ambientais. Ou seja, diante da presunção de dano, atendendo ao princípio da precaução, prevalecem os direitos ambientais”.¹⁰

MUDANÇA DE EIXO: A ÁGUA COMO BASE PARA A PROIBIÇÃO

Nos municípios do centro e sul da província de Buenos Aires, em Tandil especificamente, ocorreram ações que mudaram o eixo argumentativo, focadas na proteção da águas a partir das ameaças aos aquíferos associadas ao uso de *fracking*, no poder local de legislar sobre questões ambientais e no fato de ser a zona uma área com estresse hídrico.

Foi então aprovada a proibição, em todo o território de Tandil, da “obtenção de água para todo o sistema de coleta instalado ou a instalar-se em

10 Caso “Assoc. Oikos Rede Ambiental c / Governo de Mendoza por amparo” e SOSA, Eduardo. Aportes para el veto de la ordenanza. Trabajo interno organizaciones OIKOS - OPSur. 2013.

cursos ou corpos hídricos superficiais ou subterrâneos a fim de ser utilizado na técnica de fraturamento hidráulico (*fracking*) e em qualquer método e/ou técnica que possibilite, permita ou aumente a extração de gás e/ou petróleo do solo e de outros hidrocarbonetos não convencionais, até que seja cientificamente demonstrado sua segurança para o ambiente”¹¹.

MUNICÍPIOS: O ÂMBITO MAIS PRÓXIMO AOS VIZINHOS

Embora os cidadãos reivindiquem desenvolvimento local, a qualidade do crescimento assim como a forma como seus benefícios e danos são distribuídos são temas relevantes que se colocam acima da mera expansão de tecnologias, e que se relacionam tanto à participação individual quanto coletiva nas mudanças ou políticas sobre a estrutura econômica e social.

A ausência de informações oficiais também fez com que as mobilizações em torno das dúvidas relacionadas à segurança desta técnica fossem mais incisivas no que tange a demanda por participação. Isso porque, ao não ter acesso adequado a respeito dos planos e decisões que estão sendo tomados sobre os territórios, técnicas, materiais e atividades que podem envolver qualquer perigo às comunidades, a população é colocada em posição de vulnerabilidade coletiva. Uma das preocupações é que, ainda que haja órgãos municipais responsáveis pela gestão ambiental, eles têm dificuldades, em termos de capacidade institucional, pela limitação de recursos, falta de pessoal e evidente ausência de vontade política para resolver os problemas relacionados às questões ambientais.

A demanda social ocorre dentro de um marco que reconhece o município como a esfera governamental mais próxima dos cidadãos, que tenderia a ser mais ágil no controle sobre as atividades que possam afetar o meio ambiente. É essa condição que faz com que se deva reconhecer a sua competência em matéria ambiental.

CONCLUSÕES

A interpretação das normas sobre direitos humanos e as garantias constitucionais nos faz pensar que as demandas coletivas locais em defesa do território, da água e das vocações produtivas que lhe são próprias frente a ameaças latentes são válidas e legítimas e estão acima das políticas energéticas tomadas sem participação social e contra a vontade popular.

11 Conf. A voz de Tandil, 22/02/14

REFERÊNCIAS

ALLEN había prohibido el fracking, el STJ dijo no. rionegro.com.ar. 29 Nov 2013. Disponível em <http://www.rionegro.com.ar/diario/allen-habia-prohibido-el-fracking-el-stj-dijo-no-1388628-9701-nota.aspx>. Acessado em 06 Nov 2014.

AMERISO, C.; BENITEZ, E., MACERATESI, G. La adopción de políticas medioambientales para el desarrollo sostenible. In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

DÍAZ, R.R.; DE LA VEJA, A. Dominio municipal público y privado: articulación de competencias para el ordenamiento territorial ambiental. In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

IRIBARREN, F. Acerca del dominio originario de los recursos naturales. Revista de Derecho Ambiental nº 5, p. 55-65. 2006.

PARENTI, L.; MONJE, M. F. Municipios y Medio ambiente. Un análisis sobre la actividad de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia. . In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

TANDIL se suma a los municipios libres de fracking. La Voz de Tandil. Tandil (Argentina) 20 Feb. 2014. Disponível em <http://www.tandilnoticias.com/noticias/Pol%C3%ADtica/10:4120/Tandil-se-suma-a-los-Municipios-libres-de-fracking.html>. Acessado em 06 Nov 2014.

PERU



Fonte: Natural Earth Data (NED)
Data: Maio / 2014
Sistema de Referência: WGS84
Sistema de Projeção: Geográfica

Km
480

PERU: AGRICULTURA X MINERAÇÃO

Maíra Sertã Mansur

“Porque a vida é um tesouro,
agricultura sim
E ela vale mais que o ouro,
mina não.
O povo unido jamais será vencido.
O povo não se vende,
o povo se defende.
O povo está pedindo,
o acordo é geral.
Que se respeite a democracia e a consulta popular.”¹

APRESENTAÇÃO DO CASO

A República do Peru é um país latino-americano notório por priorizar grandes investimentos no setor mineral, ao mesmo tempo em que é reconhecido pela forte resistência popular aos empreendimentos do setor e seus impactos na produção e reprodução da população camponesa. Por sua larga história com a extração mineral, os movimentos sociais, organizações e instituições peruanas desenvolveram uma base de reflexão ampla sobre o tema. A diversa produção de material teórico e formativo por grupos como Cooper-

¹ Trecho da música “Consulta Popular”, retirada do documentário “Tambogrande: mango, murder, mining”. Tradução minha. Filme disponível no link: www.guarango.org/tambo-grande

Acción², Grufides³, FedePaz⁴, RedGE⁵, Plataforma Interinstitucional Celendina, Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú⁶ e inúmeros outros, permitiu um aprofundamento ímpar do debate sobre a mineração no país e o seu papel no panorama global.

Neste cenário, e abordando o tema das áreas livres de mineração, o presente artigo oferecerá, no primeiro momento, um panorama geral do país e das mudanças políticas e sociais que estruturam o novo contexto político e jurídico que garantiu a imposição das lógicas de mercado e da neoliberalização, o que aprofundou ainda mais a história de dependência econômica do Peru na exploração de seus bens comuns, consolidando o país como uma sociedade extrativista por excelência (HOETMER, CASTRO, DAZA, DE ECHAVE e RUIZ, 2013).

Já na segunda parte, destaco o caso da consulta popular do distrito de Tambogrande, localizado na região de Piura, norte do país, no ano de 2002, o qual se tornou emblemático por ser o primeiro referendo de caráter comunitário relacionado à mineração em grande escala no mundo⁷. O referendo fez parte de uma longa luta da população de Tambogrande para impedir a instalação do projeto da empresa canadense Manhattan Minerals sob suas terras. A abordagem desse caso revela ao menos duas questões essenciais no debate sobre a mineração: a impossibilidade de convivência entre a atividade mineral e a agricultura⁸, devido ao caráter intrinsecamente predatório da atividade extrativa e a negação do poder de decisão das populações sobre o uso de seu próprio território. Em Tambogrande, a consulta popular demonstrou a força da articulação dos grupos locais, que resultou no cancelamento do projeto mineral. É importante destacar que apesar da atividade agrícola ter grande relevância no país, o Peru é um dos países com menor área de terra cultivável per capita do mundo. As zonas áridas, semiáridas e sub-úmidas atingem 38% do território, onde se localizam 90% da população (PEÑAFIEL e NETTO, 2005).

Não podemos perder de perspectiva que o extrativismo não consiste somente na extração de grandes quantidades de bens comuns, mas sim na configuração de um sistema político, econômico e jurídico, e de um imag-

2 Ver <http://www.cooperaccion.org.pe/>

3 Ver <http://www.grufides.org/>

4 Ver <http://www.fedepaz.org/>

5 Ver <http://www.redge.org.pe/>

6 Ver <http://www.cooperaccion.org.pe/observatorio-de-conflictos-mineros-del-peru>

7 Em 2002 a população de Tambogrande ganhou o prêmio da National Coordinator of Human Rights pela campanha na defesa do direito de decidir sobre o estabelecimento de um empreendimento em seu território.

8 O caso de Tambogrande trata especialmente da agricultura, mas estudos já demonstraram que a mineração é uma força centrípeta que inviabiliza as economias locais antes existentes. A população se torna refém das modificações que passam a ocorrer no território.

inário cultural e identitário que permite o seu desenvolvimento e legitimidade através do discurso de naturalização da atividade e de sua necessidade (HOETMER, CASTRO, DAZA, DE ECHAVE e RUIZ, 2013). Deste modo, as lutas de enfrentamento a esta lógica possuem importância sem igual.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

O Peru é um país com extensão territorial de 1,2 milhões de Km² (uma área equivalente ao estado do Pará), banhado pelo Oceano Pacífico e faz fronteira com o Brasil, Equador, Colômbia, Bolívia e Chile⁹. Segundo estimativa de 2014, a população é composta por 30,1 milhões de habitantes, dos quais 77,3% residem em área urbana e 22,7% em área rural (CIA, 2014). Há no país 24 departamentos e uma província constitucional (El Callao¹⁰). Os departamentos são constituídos por províncias, que atualmente somam ao menos 195, e estas são formadas por distritos.

O país é dividido em três regiões topográficas e climáticas distintas: Costa (centro da atividade industrial, comercial e agrícola do país. Lima, a capital, localiza-se nesta região), Serra (abrange as montanhas dos Andes) e a Selva (região mais extensa e menos povoada, onde está situada a Floresta Amazônica, que cobre 60% do território), congregando grupos sociais e culturais heterogêneos que possuem dialetos distintos. Entretanto, as línguas mais faladas no país são o espanhol, quéchua (falado pelas populações da Serra) e aymara (falado no departamento de Puno)¹¹.

O país é organizado politicamente como uma República presidencialista com sistema multipartidário. O chefe do Estado é o(a) presidente(a) democraticamente eleito(a) para um mandato de cinco anos, com possibilidade de reeleição¹². As eleições são diretas e obrigatórias para todos entre 18 e 70 anos de idade. O(a) chefe de Estado indica quem ocupará o cargo de Primeiro Ministro, assim como o restante do conselho de ministros. O Congresso é uni-

9 Para saber mais acessar: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php?fips=PE> e <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html>

10 A província Callao é um distrito político-administrativo do Peru que possui autonomia regional e seu próprio governo. A província é parte da capital do país, Lima, e é onde se encontra o Aeroporto Internacional Jorge Chávez.

11 Ver http://www.embperu.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=81

12 O Presidente pode ser reeleito para mais um mandato. Depois de mais um mandato constitucional, pelo menos, o ex-presidente pode concorrer novamente, com as mesmas condições.

cameral e composto por 130 parlamentares. Sua mais recente Constituição data de 1993 e foi proclamada sob o governo do Presidente Alberto Fujimori, vindo a substituir a constituição de 1979.

Os indicadores econômicos do país em 2013 revelam um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 210,3 bilhões e um PIB per capita de US\$ 11,1 (CIA, 2014). Sua composição é majoritariamente do setor de serviços (56,1%), seguido da indústria (37,6%) e agricultura (6,3%). A população economicamente ativa (PEA) está concentrada nos setores de agricultura, silvicultura, pesca e mineração, com 27% do total, acompanhado pelo setor de serviços não pessoais (26%), comércio (18%), indústria (11%) e serviços pessoais (10%)¹³. Nas últimas décadas o crescimento do PIB no país foi estimulado pelas exportações, tendo a mineração um papel decisivo (BARROS e HITNER, 2010).

Já os indicadores sociais apontam, segundo estimativa de 2012, para um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,741, o que, em princípio, pode ser considerado alto, mas que na verdade esconde a enorme desigualdade social que persiste na estrutura social do país através dos contrastes geográficos - com o litoral sendo muito mais beneficiado pelas políticas públicas do que a região amazônica e a selva¹⁴. Vale destacar que 15% da população não têm acesso à água potável, 29% não tem acesso à rede sanitária e os gastos públicos com educação e saúde em 2009 não passaram de 2,7% do PIB¹⁵.

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

O país andino, desde sua conquista pelos espanhóis, é um importante local de exploração (ou extração) de minérios. Em 2008, 40% dos recursos auríferos do mundo estavam concentrados em seu território,¹⁶ principalmente na região de Cajamarca, onde se encontra a maior mina de ouro da América Latina. O país é ainda o maior fornecedor mundial de prata, terceiro maior de cobre e zinco e quinto maior de ouro. Em função do alto valor desses recursos, sua exportação sustentou o crescimento do PIB peruano em vários períodos de sua história (BARROS E HITNER, 2010). Minérios de cobre, chumbo, zinco,

13 Conforme o relatório do Ministério das Relações Exteriores do Brasil de 2013, intitulado "Como exportar Peru", nos últimos anos há uma maior concentração da PEA nas atividades de serviços, muito embora o setor extrativo e de transformação de matéria-prima continuem a concentrar o maior número de trabalhadores. Ver <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/Publicacoes/ComoExportar/CEXPeru.pdf>

14 Ver <http://noticias.terra.com.br/ciencia/sustentabilidade/onu-mudancas-climaticas-ameacam-desenvolvimento-humano-no-peru,9cc4433116492410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>

15 Idem nota 2.

16 Ver: <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1611&language=portuguese>

estanho, ferro e prata foram os principais produtos exportados pelo país no ano de 2012, como observado na tabela 1 : Composição das Exportações (2012):

Tabela 1 : Composição das Exportações (2012)17

Descrição	Percentual
Minérios	29,20%
Ouro e pedras preciosas	22,10%
Combustíveis	11,70%
Cobre	2,77
Resíduos das indústrias alimentares	4,20%
Vestuário de malha	3,10%
Café, chá, mate e especiarias	2,50%
Frutas	2,00%
Pescados	1,60%
Hortícolas	1,30%
Subtotal	83,60%
Outros produtos	16,40%
Total	100,00%

Fonte: Documento “Peru Comércio Exterior”, p.8.

Somando os itens referentes ao setor extrativista, constata-se que eles respondem por 65,7% das exportações peruanas. Em contraposição, as importações são compostas, em grande parte, por bens industrializados, como máquinas mecânicas, combustíveis, automóveis, máquinas elétricas, plásticos, ferro e aço, cereais e borracha¹⁸.

O quadro proporcionado, com mais de 50% das exportações peruanas pertencendo à categoria de produtos primários, indica uma vulnerabilidade implícita na estabilidade interna do país frente à demanda internacional. Durante a década de 2000, o aumento dos preços das commodities minerais no mercado internacional beneficiou diretamente as economias de muitos países

17 Ver documento na íntegra: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDPeru.pdf>

18 Idem nota 2, página 9.

na América Latina, como a do próprio Peru, e permitiu um crescimento exponencial do setor extrativo nessa região¹⁹. Assim, a arrecadação tributária, a balança comercial e as projeções de crescimento desses países vêm se pausando por uma relação de dependência para com a demanda desses produtos no mercado internacional.

Um dado que permite traçar um paralelo com o Brasil e nos dá a dimensão da importância do setor mineral no Peru foi divulgado pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), revelando que o Brasil, embora sete vezes maior que o Peru em extensão territorial, destinou, em 2011, apenas 60% do valor investido no país andino em investigação geológica²⁰.

Conforme dados do Ministério de Energia e Minas do Peru, o país é o segundo maior receptor de investimentos de exploração de minérios na América Latina e o sexto maior do mundo²¹. De acordo com o documento lançado, em 2010, pela ApexBrasil e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)²², o Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Peru passou de 4,5% em média do PIB, entre 1990 e 2000, para 25%, em 2007²³. Os setores apontados como maiores recebedores destes investimentos estrangeiros foram telecomunicações, mineração, indústria manufatureira, finanças e energia. Dados de 2013 não indicam mudanças consideráveis, com 85,9% do IED concentrado nos setores de mineração, finanças, comunicação, indústria e energia (PROINVERSIÓN, 2013)²⁴.

Igualmente evidenciado pela publicação organizada pela *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL) “O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe”²⁵, o IED dos países da América Latina, de uma forma geral, cresceu através dos anos, sobretudo pelo impulso nos investimentos no setor de recursos naturais, dada a positiva evolução dos preços das matérias-primas no mercado internacional²⁶. Na mesma linha, o docu-

19 Principais parceiros econômicos - exportações: China (17%); Estados Unidos (13,4%); Canadá (17,4%); Japão (5,7%); Espanha (4%); Chile (4,4%); Coreia do Sul (3,4%); Alemanha (4,1%); Brasil (3,1%). (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2013)

20 Ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=208>

21 Ver <http://cenarioestrategico.com/?p=500>

22 Ver http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/1110PerfilPeru_20130301172031.pdf

23 O fluxo de IED em 2008 foi de US\$ 6,9 e em 2009 de US\$ 6,4, havendo uma pequena retração superada em 2010, onde o IED foi de US\$ 8,4. Ver página na internet do ProInversión, link: <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652&sec=1>

24 Ver página na internet da Agência de Promoção do investimento privado no Peru - Pro-Inversión: <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652&sec=1>

25 Ver <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/46571/2012-183-LIEP-WEB.pdf>

26 A história da exploração mineral no Peru está ligada às empresas estrangeiras. A exceção

mento referido no parágrafo anterior observa que entre 1990 e 1997 os investimentos em exploração tiveram um aumento de 90% no mundo todo, 4 vezes na América Latina e 20 vezes no Peru. Nesse cenário, em 2003 a mineração já representava 57% de toda a exportação do Peru e 37% dos investimentos estrangeiros diretos no país²⁷. Nos anos seguintes, as exportações referentes ao setor mineral variaram de 56,4% em 2005 a 59,1% em 2011²⁸ (INEI, 2014).

Em relação aos seus parceiros comerciais, o Peru assinou inúmeros acordos com diferentes países, como EUA, Canadá, Chile, Brasil, Cingapura, Tailândia, Japão, Coreia do Sul, além da União Europeia. Seu principal parceiro comercial é a China, tendo assinado em 2008 o Acordo de Livre Comércio com o país asiático. De acordo com o material do MDIC e ApexBrasil, o acordo teve o objetivo de impulsionar não só o comércio entre os dois países, mas também a entrada de investimentos chineses no Peru, em setores como mineração, energia elétrica, energia eólica, petróleo, gás e pesca²⁹ (APEX-BRASIL, 2010, p. 23).

O mesmo documento indica os EUA como o principal fornecedor das importações peruanas, com sua participação mantendo-se praticamente inalterada durante os anos 1990 e 2000. Entretanto, observa-se que a presença chinesa cresceu consideravelmente no período, tendo, de 2003 e 2008, passado do terceiro para segundo maior fornecedor do país, com um aumento de participação de seis pontos percentuais. “O principal setor a impulsionar esse crescimento da China nas importações peruanas foi a “siderurgia”. Com isso, o setor, que era quase irrelevante nas importações totais advindas da China em 2003, tornou-se o segundo mais significativo em 2008” (APEX-BRASIL, 2010, p.36).

3. MARCO REGULATÓRIO

Inúmeros são os materiais que destacam a longa história do Peru com a mineração. O artigo *Mining & Development in Peru*³⁰ aborda essa história, mas demonstra que o setor obteve um rápido crescimento a partir de 1990. Este crescimento foi dado como consequência das políticas implementadas no

foi durante os anos do governo militar, 1968 a 1975, quando se nacionalizou uma série de empresas, entre elas empresas mineiras que pertenciam ao capital externo (Merino, 2008).

27 Idem nota 9.

28 Para informações mais detalhadas acessar a página na internet do Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI). Link: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

29 Perfil-País: Peru. Org. por ApexBrasil e Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010. Ver: http://www2.apexbrasil.com.br/media/estudo/1110PerfilPeru_20130301172031.pdf

30 Artigo publicado pela Peru Support Group, 2007. Ver: <http://www.perusupportgroup.org.uk/files/fckUserFiles/file/FINAL%20-%20Mining%20and%20Development%20in%20Peru.pdf>

governo de Alberto Fujimori (1990-2000), com o objetivo de criar no país um ambiente político e econômico que incentivasse a participação da iniciativa privada na economia. Para isso, Fujimori promoveu reformas, iniciou um programa de privatizações, realizou mudanças na legislação, investiu em obras de infraestrutura, etc.

Duas leis merecem destaque nesse sentido: o Decreto Legislativo Nº 757, conhecido como Lei para o crescimento do investimento privado (1991) e o Decreto Legislativo Nº 662, conhecido como Lei para a promoção de investimentos estrangeiros (1991). Ambas promoveram mudanças substanciais nas políticas de investimento privado no país, tais como: a eliminação da Autoridade Ambiental Nacional, transferindo as competências ambientais aos respectivos Ministérios³¹; abolição de toda a reserva, parcial ou total, em favor do Estado para a realização de atividades econômicas ou para a exploração de recursos naturais, com exceção das áreas naturais protegidas – as reservas somente terão uso caso o Congresso Nacional estabeleça por lei que há interesse social ou de seguridade nacional nas áreas; e a criação de um regime de estabilidade jurídica para os investimentos estrangeiros, ao determinar que o Estado promova e garanta a estabilidade em todos os setores da atividade econômica, estabelecendo, assim, igualdade de condições para investidores estrangeiros e nacionais, livre acesso a crédito interno, etc.

A Constituição peruana de 1993 selou este cenário e permitiu às empresas mineiras um arcabouço legal que as “blindou”, privilegiando o setor através de convênios de estabilidade tributária e jurídica. Uma das mudanças mais significativas da nova Constituição foi a eliminação do caráter inalienável das terras das comunidades campesinas e nativas, permitindo que as mesmas entrassem no mercado de terras e fossem negociadas, aumentando a vulnerabilidade dessas populações ao retirar-lhes a terra comunal e permitir a sua transferência a terceiros, que poderiam ser não produtores e, assim, consentindo sua apropriação especulativa. Outra modificação de destaque foi o processo de concessão dos recursos naturais, os quais, na Constituição de 1979, eram patrimônio exclusivo da Nação e pertencente ao Estado³². A partir da nova constituição o Estado é soberano no aproveitamento dos recursos naturais,

31 No Peru, a licença ambiental é concedida por ministérios setoriais específicos. Deste modo, as licenças da mineração são dadas pelo Ministério de Energia e Minas e, por exemplo, o licenciamento de atividades de transporte é realizado pelo Ministério dos Transportes. O Ministério do Meio Ambiente, que somente foi criado no país em 2008, não tem participação direta na avaliação dos projetos.

32 Informações retiradas do livro “Legislación Minera em el derecho comparado: los casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala El Salvador. Organizado pelo Observatório de Conflitos Mineros de América Latina, OCMAL e Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz, FEDEPAZ, 2012.

renováveis e não renováveis, estabelecendo em lei as condições para a utilização e concessão a particulares³³ (OCMAL e FEDEPAZ, 2012).

Outro quadro interessante sobre o país é feito pela organização CooperAcción³⁴ ao dividir a mineração peruana em três fases³⁵:

1. A entrada em produção de Yanacocha³⁶ e alguns outros empreendimentos mineiros a partir de 1993. Este período é denominado como “efeito Yanacocha”, pois permitiu um grande crescimento do PIB pela mineração, com grande destaque para o ouro;

2. A partir de 2011, com a entrada em produção de Antamina³⁷ (complexo mineral de cobre, zinco, concentrados de molibdênio, chumbo e prata) e alguns outros projetos e ampliações, o dinamismo do setor foi grande, havendo uma diminuição a partir do ano de 2009 (crise econômica mundial);

3. Indicação de que desde 2012 iniciou-se uma nova etapa de expansão da mineração. Depois de alguns anos (2009-2011) com taxas negativas, o PIB mineiro retornou a seu crescimento, baseando-se na maior produção de cobre (entrada em atividade da Antapaccay, Toromocho, Las Bambas, Constancia, que se somarão à ampliação da produção de Cerro Verde e Toquepala, entre outros empreendimentos). Este movimento permitirá a duplicação da extração de cobre no país.

Como já exposto, o governo de Alberto Fujimori é um marco nas transformações atuais do Peru e solidificou a entrada do país na era neoliberal. Contudo, segundo material organizado por OCMAL e FEDEPAZ (2012), foi o governo de Alan Garcia (1985-1990) quem radicalizou o modelo econômico primário exportador e a abertura do país ao mercado internacional³⁸.

Com o novo alargamento mineral no país, o governo lançou pacotes de reformas como forma de impulsionar ainda mais os investimentos. Tais reformas visam garantir maior agilidade: 1) no processo de acesso à terra para

33 No Peru as concessões se outorgam por tempo indeterminado e são irrevogáveis, perante o cumprimento de todas as obrigações legais pelo particular (OCMAL e FEDEPAZ, 2012).

34 CooperAcción é uma organização não governamental peruana que vem atuando no debate sobre alternativas ao extrativismo através de estudos, consultorias e associações com governos locais, organismo públicos, movimentos sociais, ONGs nacionais e internacionais e etc. Ver: <http://www.cooperaccion.org.pe>

35 Ver <http://www.cooperaccion.org.pe/actualidad-minera-del-peru-171/66-actualidad-minera-del-peru-171/883-las-paradojas-del-crecimiento-minero-y-la-tributacion-en-el-peru>

36 Para saber mais, ver: <http://www.yanacocha.com.pe/la-compania/quienes-somos/>

37 Ver <http://www.antamina.com/en/index.php>

38 Importante lembrar que Alan García chegou ao poder através do Partido Aprista Peruano (PAP ou APRA), que se colocava como alternativa no jogo democrático, e “com a promessa de reverter o neoliberalismo, acabar com a inflação e redistribuir a renda em favor dos mais pobres” (Barros; Hitner, 2010, p. 146).

as obras de infraestrutura, viabilizando assim uma série de projetos, sem levar em conta que o tema é motivo de conflitos em várias regiões do país; 2) na aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), aprovando-os em menos de 100 dias, sob a ameaça de punição para os funcionários que não conseguirem cumprir os prazos³⁹.

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. ASPECTOS GERAIS

O Observatório de Conflitos Mineiros do Peru acompanha e relata os inúmeros conflitos no país e aponta as tendências do setor. Atualmente o sul do país é colocado como promessa para tornar-se o centro de uma forte expansão mineral nos próximos anos, incluindo o cobre como ator principal. Boletim organizado por CooperAcción, de fevereiro de 2014, reafirma a expansão do setor e uma nova etapa, sustentada, sobretudo, pelo cobre⁴⁰, que aparece em primeiro lugar, com 60% dos investimentos referentes a projetos mineiros, seguido pelo ouro, com 16,4%, e ferro, com 11,8%⁴¹.

No início da década de 1990 o território peruano apresentava poucas concessões para o desenvolvimento da atividade mineral. Entretanto, como já assinalado, a partir de 1994 iniciou-se o primeiro momento de crescimento das concessões, que mesmo com oscilações delinearam o cenário atual (COOPER-ACCIÓN, 2013)⁴². O alargamento foi tal que permite que um quinto do território peruano viva hoje em “permanente convulsão social”⁴³.

As três figuras a seguir aludem às concessões minerais no Peru e nos dão a dimensão, tanto da extensão territorial das mesmas, no ano de 2009, quanto da sua evolução entre os anos de 2002 a 2007 (com um crescimento

39 No 12º Relatório do Observatório de Conflitos Mineiros do Peru podemos encontrar a seguinte afirmação do Ministro da Economia e Finanças, Luis Carranza: “os funcionários públicos que travem os investimentos no país serão punidos progressivamente, a partir de um aviso até 20 unidades fiscais (UIT), o equivalente a 74 mil novos soles, sem prejuízo da responsabilidade administrativa, civil ou criminal” (Tradução minha, p. 27).

40 Ver: http://www.cooperaccion.org.pe/BoletinAMP/177_AMP_Febrero_2014.pdf

41 Boletim Cooperacción fevereiro de 2014, página 7.

42 Informação retirada do documento “Cuarto Informe de concesiones mineras, Junio 2013”, organizado por Cooperacción, ver <http://www.cooperaccion.org.pe/MAPAS/informes-concesiones/2013/Cuarto%20Informe%20de%20concesiones%20mineras%20Junio%202013>

43 Ver <http://envolverde.com.br/ips/inter-press-service-reportagens/mineracao-matriz-perversa-da-economia-verde-segundo-ativistas/>

de mais 87,7%). Além de evidenciar a relação entre aumento dos conflitos e o desenvolvimento do número de concessões minerais:

Nas figuras das páginas seguintes podemos observar como o território peruano vem sendo tomado pelas concessões minerais através dos anos. Em 2013, 21,0% do território possuía concessões, registrando um aumento de 5,6% em relação a 2009⁴⁴. Em regiões como Arequipa, Ancash, Lima, La Libertad, Apurímac, Moquegua, Huancavelica e Tacna, as concessões minerais chegam a mais de 50% do território⁴⁵.

CooperAcción, parte do Observatório de Conflitos Mineiros do Peru, assinala que, embora a existência das concessões mineiras não implique necessariamente a implementação dos projetos, ela evidencia uma pressão sobre os territórios, o acesso aos recursos naturais e as populações. Sob o argumento de que o Estado tem a propriedade sobre os recursos do subsolo e que a extração desses recursos é uma necessidade pública e de interesse geral, o governo nacional centraliza as decisões referentes à exploração mineral e concede as permissões para os investimentos sem levar em consideração os interesses locais (LATINDAD, 2013).

No boletim da mesma organização, de fevereiro de 2014, destaca-se que a expansão do setor não se converteu em aumento na captação de tributos internos do setor mineral. A mineração representou apenas 14,7% dos ingressos tributários (Boletim, página 11). De acordo com Barros e Hitner (2010), o arcabouço fiscal peruano foi desenhado no início da década de 1990 com o objetivo de ampliar o setor, atraindo investimentos estrangeiros. Todavia, os empresários mineiros constantemente criticam a estrutura tributária do país e acusam-na de travar e desacelerar os investimentos do setor⁴⁶.

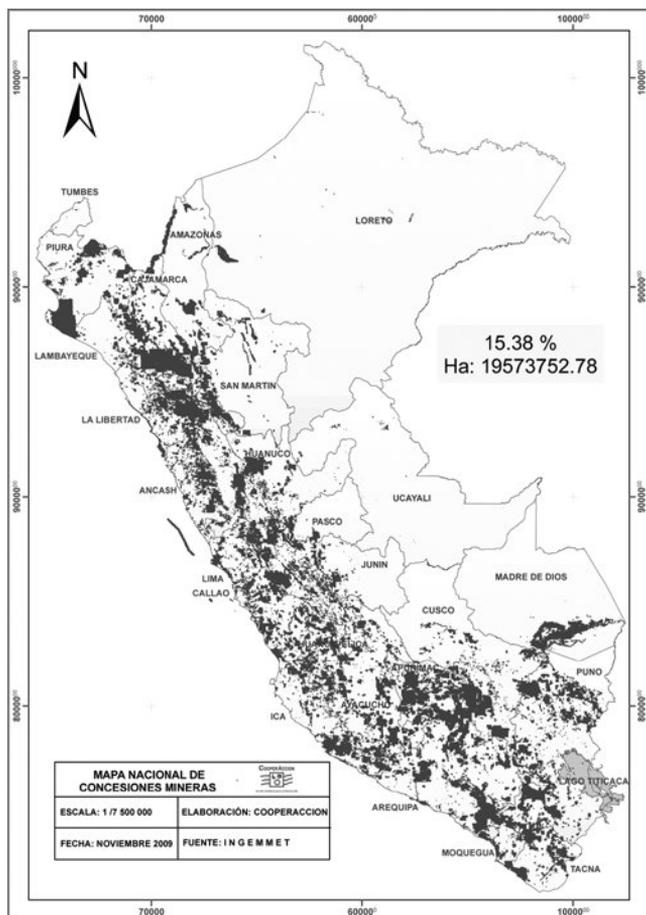
No cenário de expansão mineral, a discussão sobre a aprovação do Plano de Ordenamento Territorial (POT) no Peru é central, para fazer frente aos atuais 45% do território nacional coberto por concessões para exploração de ouro, prata e cobre⁴⁷. O ordenamento territorial é um instrumento que per-

44 Dados retirados do documento Cuarto Informe de concesiones mineras, Junio 2013, página 5, organizado por Cooperacción, ver: <http://www.cooperaccion.org.pe/MAPAS/informes-concesiones/2013/Cuarto%20Informe%20de%20concesiones%20mineras%20Junio%202013>

45 Ver tabela completa das regiões no documento Cuarto Informe de concesiones mineras, Junio 2013, páginas 6 e 7.

46 Ver <http://www.larepublica.pe/29-11-2013/cade-2013-gobierno-abre-posibilidad-de-ablandar-la-tributacion-para-el-sector-minero>

47 Ver <http://www.larepublica.pe/18-11-2013/45-de-territorios-campesinos-en-peru-estan-concesionados-a-empresas-mineras>



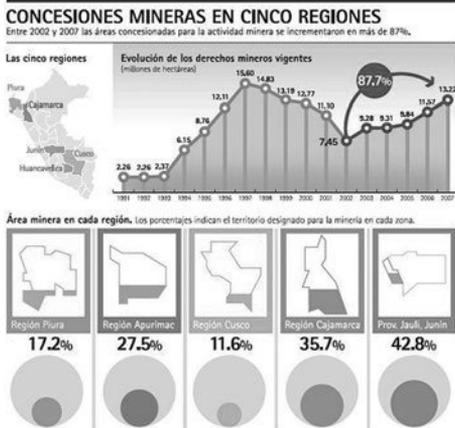
Mapa de concessão mineral do Peru em 2009

Fonte: CooperAcción. Ver http://3.bp.blogspot.com/_DsZYRnmAloI/TPhDMmcmMVI/AAAAAAAAAFc/Bai8FgXPHHI/s1600/peru2009.gif

mitiria a ocupação ordenada do território, determinando o tipo de atividade econômica e social que poderá se desenvolver, e em quais partes, ao mesmo tempo em que definirá as zonas que necessitam de proteção.

A aprovação do POT no país enfrenta os temores de parte do setor empresarial, que considera sua aprovação um risco para os investimentos. A Plataforma para o ordenamento territorial⁴⁸ lembra que a aprovação do

48 A Plataforma é um coletivo de organizações da sociedade civil e associações municipais e regionais do Peru, como: CooperAccion, Cima Cordillera Azul, Fedepaz, Grufides, Instituto de Montaña, Red Muqui, DAR, Propuesta Ciudadana, Asociación SER, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (AGNR), Red de Municipalidades Rurales - REMURPE e a Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE. Ver: <http://ordenamientoterritorialot.blogspot.com.br/>



Ao lado: Concessão Mineral em cinco regiões do Peru

Fonte: Grufides
Ver http://grufidesinfo.blogspot.com.br/2011_03_01_archive.html

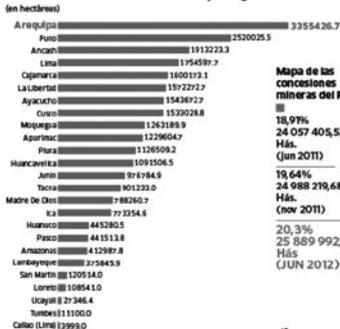
Em baixo: Concessões Mineraias e conflitos sociais no Peru

Fonte: X Informe do Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú

Concesiones mineras y conflictos sociales en el Perú

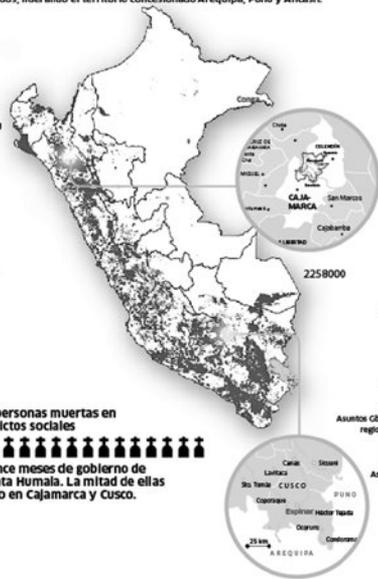
La Gran Transformación no ha significado un gran cambio en la política de iottzación del territorio que se impuso durante el gobierno de García, que registró la inversión minera en US\$ 10 mil millones, el gobierno actual proyecta inversiones en magamineria cercana a los US\$ 50 mil millones. En un año, 163 258,83 hectáreas de territorio han sido concesionados, liderando el territorio concesionario Arequipa, Puno y Ancash.

Concesiones mineras a nivel nacional por regiones



Mapa de las concesiones mineras del Perú

- 18,97% 24 057 405,52 Hás. (Jun 2011)
- 19,64% 24 988 219,68 Hás. (Nov 2011)
- 20,3% 25 959 992,35 Hás (JUN 2012)

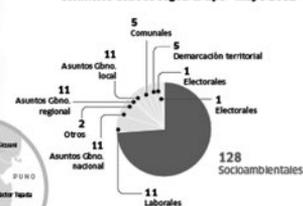


Principales conflictos sociales

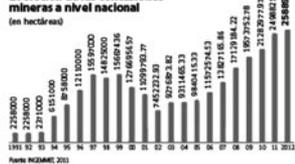


247 conflictos sociales se registraron en junio del 2012

Conflictos activos según el tipo - mayo 2012



Evolución de las concesiones mineras a nivel nacional



15 personas muertas en conflictos sociales en once meses de gobierno de Ollanta Humala. La mitad de ellas se dio en Cajamarca y Cusco.

mesmo pode ser uma oportunidade de envolvimento da população, que ao se expressar sobre os tipos de atividades produtivas que são consideradas viáveis em determinados territórios, contribuiria para uma gestão participativa e sustentável.

Este debate é fundamental na discussão sobre extração mineral no Peru. Como revelou a Defensoria do Povo, em 2013, dos 225 conflitos no país, 148 foram qualificados como de caráter socioambientais, sendo sua maioria

(74,4%) relacionada à atividade mineira⁴⁹. Esses dados nos revelam que a disputa por controle territorial e político da terra e recursos naturais se tornou uma das principais causas de conflitos no país.

2. CONSULTA PRÉVIA

Neste conjunto, não podemos deixar de tratar da consulta prévia e do direito que as comunidades campesinas e indígenas do Peru possuem de serem consultadas antes de se levar a cabo empreendimentos de exploração de recursos naturais que possam afetar o seu desenvolvimento, conforme estabelece o Direito Internacional dos Povos Indígenas (Convenção Nº169 da OIT) aprovado (Lei Nº29.785) por unanimidade no Congresso em 23 de agosto de 2011⁵⁰.

Apesar do direito à consulta ter sido formalmente reconhecido no país, o 12º Relatório do Observatório de Conflitos Mineiros do Peru⁵¹, lançado em 2013, marca que a consulta prévia ainda é vista pelo governo como um entrave aos investimentos e não é cumprida integralmente. Conforme o relatório, desde sua promulgação, observam-se diversas situações que assinalam para um retrocesso na posição do Estado em relação à questão. Um exemplo seria a declaração do atual presidente, Ollanta Humala, questionando a existência de povos indígenas nos Andes, região notoriamente reconhecida por sua presença, ao afirmar que: “Na serra, a maior parte são comunidades agrárias, produto da reforma agrária”⁵², negando, assim, a essas regiões o direito à consulta prévia. O significado dessa afirmação reside na definição estreita do que seriam “comunidades indígenas”, não incluindo na lei as comunidades que falam quéchua - importante língua indígena da América do Sul -, deixando, assim, de fora da lei de consulta comunidades que antes eram protegidas pela mesma⁵³.

49 Informação retirada de: <http://ordenamientoterritorialot.blogspot.com.br/2013/12/ordenamiento-del-territorio-y-conflictos.html#more>

50 A Convenção Nº169 entrou em vigor no Peru em 1995, mas somente foi regulamentada em 2011. A cerimônia foi realizada na simbólica cidade de Bagua, locação do conflito entre polícia e comunidades indígenas que, em 2009, matou 33 pessoas e marcou o governo do Presidente Alan García. Conforme matéria da BBC Brasil, os índios protestavam contra uma lei que permitia a exploração por empresas estrangeiras de madeira e minério em terras indígenas, ver http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090606_perusabadoebc.shtml

51 Link de acesso ao Relatório: http://www.cooperaccion.org.pe/OCM/XII_OCM_2013-07-17.pdf

52 Ver <http://elcomercio.pe/actualidad/1572596/noticia-mapa-gobierno-sabe-que-14-proyectos-mineros-requieren-consulta>

53 Ver notícia de 07 de maio de 2013 em: <http://www.americasquarterly.org/consulta-previa-controversy-peru-community-protests-and-vice-minister-resigns>

As comunidades indígenas que serão cobertas pela lei devem constar na base de dados oficiais dos povos indígenas e originários do Peru, organizada pelo Ministério da Cultura, e será a referência de informações no processo de consulta prévia no país. A publicação dessa base se tornou polêmica tanto pelas restrições na definição das comunidades que devem ser incluídas, quanto pela demora em se tornar acessível publicamente, conforme consta em lei. Finalmente, em outubro de 2013, a lista oficial foi publicada, reconhecendo 48 povos amazônicos e quatro andinos. A publicação será progressiva e estará aberta a modificações, segundo declarações oficiais⁵⁴.

As divergências dentro do governo sobre o tema levaram, em maio de 2013, à renúncia do Vice-Ministro de Interculturalidade, Iván Lanegra. A saída do Vice-Ministro colocou em evidência as irreconciliáveis posições dentro do Executivo sobre qual seria a definição de “povos indígenas” frente ao direito à consulta prévia e à necessidade de assegurar novos projetos mineiros no país. O Vice-Ministério de Interculturalidade havia incluído em sua base de dados as comunidades aimarás e quéchuas de Apurímac, Áncash, Lambayeque, Huánuco, Ayacucho e Cusco, regiões onde se encontram os principais projetos minerais. O mapa a seguir expõe, a partir de critérios do próprio Ministério da Cultura (propriedade coletiva e idioma originário), as comunidades campesinas da região serrana, o mapa etnolinguístico das regiões e os projetos de interesse do Ministério de Minas e Energia:

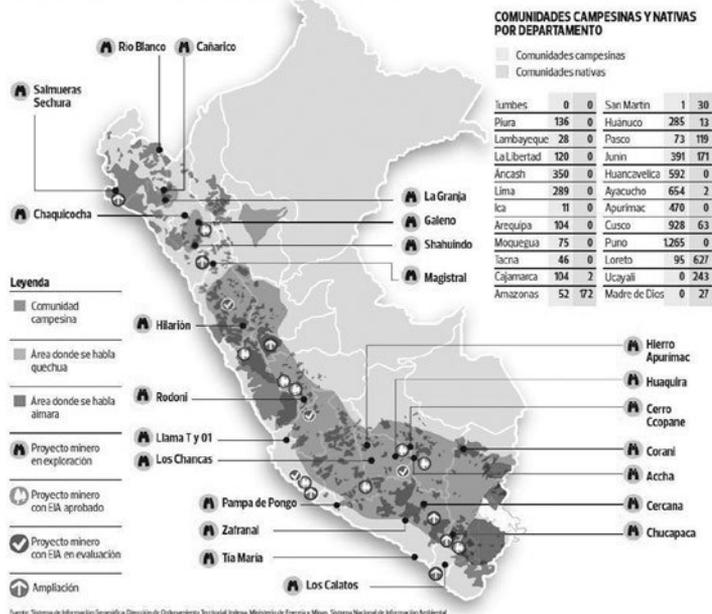
A partir da figura da página seguinte notamos que a área onde se fala quéchua é extensa (proprietários de 18,7% do território peruano⁵⁵) e engloba todo o limite dos projetos mineiros. Deste modo, evidencia-se a sobreposição entre os povos indígenas que terão o direito à consulta prévia no país e os empreendimentos do setor mineral. A disputa pela definição dos povos que devem ser cobertos pela lei de consulta aponta para um modelo de desenvolvimento e de prioridades do Estado peruano que privilegia grandes empresas e a exportação de bens primários. Completando o cenário, há a pressão dos setores petrolíferos em relação ao direito de consulta, uma vez que o mesmo implicaria um gasto maior de tempo na implementação dos projetos (a execução de uma consulta prévia pode levar de 12 a 18 meses), contrariando a agilidade demandada pelo setor empresarial.

54 Ver: <http://gestion.pe/politica/base-datos-pueblos-indigenas-referencial-y-abierta-2079558>

55 Ver: <http://gestion.pe/economia/antamina-gobierno-asimilo-consulta-previa-sin-saber-donde-se-estaba-metiendo-2065570>

Comunidades de la sierra y proyectos mineros

Para entender la actual situación de las comunidades en la sierra, y como aún no se publica la base de datos oficial de pueblos indígenas, **El Comercio** elaboró este mapa que recoge dos de los criterios que usó el Ministerio de Cultura para elaborar esa base: las propiedades colectivas y el idioma originario. Aquí aparecen superpuestos los territorios de las comunidades campesinas de la sierra, con el mapa etno lingüístico del país y la cartera de proyectos del Ministerio de Energía y Minas.



Comunidades e projetos mineiros
Fonte: El Comercio.pe

3. CRIMINALIZAÇÃO

Todas as questões apresentadas são acompanhadas pela criminalização dos movimentos sociais no país. O decreto lei N° 25.475 - promulgado no governo Fujimori (1992) e comumente referida como lei antiterrorista - foi uma das táticas do Estado peruano para enfrentar o designado “fenômeno subversivo” (referindo-se especialmente ao movimento revolucionário Sendero Luminoso), ao estabelecer severas sanções a quem perturbe a paz interna e a ordem pública no país⁵⁶.

A aludida lei atinge os movimentos sociais do país, já que a legislação nega o caráter político das lutas populares, criminalizando e perseguindo

56 Ver http://www.pagina-libre.org/asociacion-peru/Textos/Fondo/Legislacion/DL_046_texto.html

politicamente indivíduos e grupos. As organizações de direitos humanos do país realizam constantes campanhas e denúncias com o objetivo de visibilizar esses mecanismos de cerceamento da luta social⁵⁷.

Paralelamente à exploração intensiva dos recursos naturais, experimenta-se em vários países da América Latina a criminalização dos protestos sociais. Neste sentido, o Estado coloca-se como promotor e garantidor das políticas de investimentos e dos projetos das grandes corporações, como gerador de um vasto conjunto de normas jurídicas de criminalização e neutralização dos movimentos sociais e não poupador no uso indiscriminado da força pública e na militarização das zonas de conflito (CHUQUILÍN, 2013)⁵⁸.

A maioria dos conflitos e das ações violentas do Estado tem relação com megaprojetos que entram em tensão com as comunidades no uso de seus territórios. Entretanto, falar em criminalização não é somente falar em uso da força pública, mas também de mecanismos jurídicos para condenar os ativistas e questionar sua legitimidade junto à opinião pública, de maneira que suas demandas sejam tratadas como delitos pelos sistemas de justiça (Ibid, 2013)⁵⁹.

O cenário apresentado até agora mostra a dificuldade da população peruana em participar efetivamente das decisões sobre seus territórios. A eleição de Ollanta Humala, a presidente, foi cercada de esperança por mudanças no curso das políticas do Estado. No entanto, há uma continuidade na política econômica, centrada na exportação e na atração das grandes corporações extrativas, na criminalização dos movimentos sociais e militarização das áreas de conflito (vide caso Conga em Cajamarca) e de poucos e limitados canais de participação popular.

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Com a expansão da mineração ascenderam também os conflitos sociais ligados à atividade. Hoje, eles são os maiores entraves a essa atividade econômica. Nos últimos anos, o conflito no departamento de Cajamarca contra o projeto mineiro Conga⁶⁰ tornou-se símbolo da luta de oposição ao “valor

57 A Defensoria do Povo do Peru divulgou em relatório que entre 2006 e 2011 o número total de pessoas falecidas em conflitos sociais chegou a 195, enquanto o número de pessoas feridas foi de 2.312, entre civis e policiais. Esses dados colocam o Peru como o país com mais mortos por conflitos sociais nesse período na região da América Latina e Caribe. Ver <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=71793>

58 Conforme dados da Defensoría del Pueblo, 66,2% dos conflitos sociais no Peru estão ligados a conflitos socioambientais. Ver: Criminalización de la Protesta em Perú. Mirtha Vásquez Chuquilín, 2013.

59 Criminalización de la Protesta em Perú. Mirtha Vásquez Chuquilín, 2013, página 12 há uma tabela com as principais legislações referente a criminalização dos protestos sociais.

60 “O projeto Conga é pleiteado pela empresa Yanacocha, cujos principais donos são a

do minério perante a vida” das populações campestres e onde a resistência à grande mineração encontra o seu núcleo e força. A região tornou-se um problema para o presidente Ollanta Humala, que reivindica Conga como um projeto de extrema importância para o desenvolvimento do Peru e de seus programas sociais. Contudo, é notório que a efetivação do projeto é central para os interesses do governo, pois dará o tom na execução de futuros projetos mineiros e no combate a possíveis resistências.

O caso abordado na presente seção será o do distrito de Tambogrande, no departamento de Piura, e o processo que desembocou na consulta popular (Consulta Vecinal) em 2003. As estratégias de pressão e articulação das organizações civis locais culminaram no cancelamento do projeto mineral na região, tornando-se, assim, um caso emblemático nas lutas de resistência e busca de alternativas ao cenário de aprofundamento do extrativismo nos territórios.

O grande destaque da resistência no distrito de Tambogrande tem sido a demonstração de força local das comunidades como resposta à decisão unilateral do Estado e à ausência de procedimentos de diálogo e acordo em que as comunidades sejam incluídas como atores com poder de decisão sobre seus territórios e vida. Merino (2008) argumenta que o problema da população de Tambogrande versus empresa mineira e Estado peruano se insere em uma longa história de conflitos, que tem como base uma relação de cooperação entre diversos governos e companhias transnacionais, uma vez que há um conflito entre estes e as populações de trabalhadores das zonas de exploração mineral.

5. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

O distrito de Tambogrande se localiza na costa da província de Piura, compreendendo uma superfície de 1.442,8 Km² e com uma população estimada de 70 mil habitantes que se dedica majoritariamente à atividade de fruticultura, especialmente o cultivo de limão e manga, que abastecem o país⁶¹. Estima-se que a atividade agrícola gere uma renda equivalente a US\$ 41.626,5 milhões anuais, ocupando 6.546 unidades familiares (PEÑAFIEL e NETTO, 2005).

Newmont (USA, 51,3%), Buenaventura (Grupo Benavides, Perú, 43,6%) e o Banco mundial (5% de ações), e é considerado um megaprojeto para extração de cobre e ouro. Localizado aproximadamente a 73 km ao noroeste da cidade de Cajamarca e a 585 km da cidade de Lima, a jazida tem uma projeção de capacidade de 504 milhões de toneladas de mineral com 0,2% de cobre e 0,7 gramas de ouro por tonelada”. Ver <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/21093/cidade+peruana+faz+greve+geral+contra+megaprojeto+de+mineracao.shtml>

61 A agricultura da região conta com um sistema de irrigação financiado pelo Banco Mundial.

A região possui uma peculiaridade interessante por localizar-se na parte desértica de Piura, onde a temperatura média é de 36 a 38 graus Celsius, que foi transformada em uma zona agrícola. A ocupação iniciou-se na metade da década de 1960 e foi impulsionada pelo Estado através de investimentos na geração de toda a infraestrutura necessária a irrigação das terras, conjuntamente ao trabalho dos primeiros agricultores que apostaram na região de Tambogrande e especialmente no Vale de San Lorenzo. (DIACONIA e CEAS, 2006).

Para este local, a empresa canadense Manhattan Minerals Corporation⁶² apresentou o projeto de extração de recursos polimetálicos, entre eles ouro, cobre e zinco, a ser executado sob a cidade e terrenos agrícolas⁶³. A efetivação do projeto afetaria diretamente a principal atividade econômica da região, ao ter como imperativo o deslocamento de metade da população local e a escavação de parte do seu terreno cultivável⁶⁴. “Para a exploração da jazida, seria necessário fazer uma escavação aberta de grandes dimensões (1.000 m. por 800 m. e 350 m. de profundidade) que causaria o deslocamento de 9 mil habitantes, 56% do total da população de Tambogrande” (PEÑAFIEL e NETTO apud FLOR, 2005, p.6).

É importante lembrar que as decisões sobre as concessões minerais não são informadas pelo Estado às comunidades que estão no raio de impacto de um novo projeto. A população é noticiada pela empresa quando esta solicita as terras para iniciar a exploração (VITTOR, 2013). No presente caso, a companhia começou a abordar a população de Tambogrande em 1997, mas somente em 1999, a partir de reuniões com o prefeito, foi emitido um decreto autorizando a exploração (MERINO, 2008)⁶⁵. Neste

62 “A jazida Tambogrande foi descoberta em 1978 pela empresa francesa Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM). Nesse mesmo ano, o Estado peruano publicou o Decreto N° 22672, que declarava o distrito de Tambogrande como reserva nacional, ou seja, as explorações dos recursos naturais correspondiam aos interesses do Estado (ROUSSEAU; MELOCHE, 2002). A BRGM abandonou o projeto devido à oposição dos habitantes de Tambogrande. A empresa canadense Manhattan Minerals Corporation adquiriu os estudos de viabilidade do projeto da BRGM” (PEÑAFIEL e NETTO, 2005, p.6).

63 A empresa empreendeu estudos geofísicos em 1997 e projetos de exploração que confirmaram a existência de importantes depósitos de ouro, prata, cobre e zinco, com reservas importantes de 70 milhões de TM de mineral (PEÑAFIEL e NETTO, 2005).

64 Constava no projeto que para a abertura da jazida mineral fazia-se necessário o desaparecimento da praça principal da cidade, da Igreja, do cemitério e de um terço da região de Tambogrande. A parte da comunidade que não seria removida conviveria com a mina a céu aberto separado, apenas, por uma barreira fina de árvores.

65 Merino (2008) afirma que a identificação dos recursos minerais na região data da antiguidade, e deste modo, os conflitos da população local com autoridades e empresas mineiras ocorreram em vários períodos da história. Entretanto, a autora evidencia que não há muitas

mesmo ano, a empresa canadense obteve permissão especial do governo Fujimori para explorar a região⁶⁶.

Relevante evidenciar que o desenvolvimento local é associado as suas potencialidades agrícolas e esta atividade proporciona empregos diretos e indiretos à população. Tambogrande não se constitui como uma zona de extrema pobreza, mas sim, tem obtido êxito através da união da pequena agricultura com a agroindústria, representando uma das áreas agrícolas mais exitosas e rentáveis do Peru, através do uso racional das águas, a massificação do acesso à propriedade do solo, a conversação e o aproveitamento dos bosques secos e o uso adequado e renovável dos recursos naturais (DIACONIA e CEAS, 2006).

Diante deste cenário, os agricultores e a população local se organizaram e criaram a Frente de Defesa do Povo de Tambogrande, aliando distintos grupos, para exigir diálogo com o governo e a empresa. Todavia, não obtiveram nenhuma resposta efetiva dos mesmos (VITTOR, 2013). A população temia pela perda de suas terras e pela poluição das águas (um bem escasso⁶⁷), o que inviabilizaria a produção local, levando a população à pobreza. Para Merino (2008), dois pontos ajudaram a definir a posição da população frente às autoridades locais: o apoio inicial do prefeito à empresa e a obtenção de 25% das ações da empresa mineira pelo Estado peruano, explicitando seus interesses na exploração mineral na região⁶⁸.

A população que seria afetada pela mina constituía-se de forma heterogênea, englobando desde colonos agricultores do Vale de San Lorenzo às populações assentadas na margem do Rio Chira. De acordo com Merino (2008), a deficiência organizacional da população local e a falta de coordenação dos

informações sistematizadas a respeito e que as mesmas permanecem na memória da população. Merino argumenta que os conflitos anteriores com companhias mineiras mostraram posturas semelhantes da população local, que não considera a possibilidade de convivência entre a atividade mineira e a agricultura que sustenta a região.

66 No momento em que o governo nacional indica a área e a exploração de Tambogrande como de necessidade pública, a lei que proíbe aos estrangeiros adquirirem títulos de minas, terras, bosques, águas, combustíveis, nem fontes de energia direta e indireta, individualmente ou em sociedade a 50 km da fronteira perde seu valor. Essa lei constitucional enquadrava-se no presente caso por Tambogrande encontrar-se a 45 km de fronteira com o Equador.

67 Apesar da existência de sistema de irrigação, a água é um bem escasso. A área é considerada um ecossistema frágil, existindo o risco de desertificação, mas também porque sofre periodicamente as consequências do fenômeno El Niño. Neste ecossistema, há florestas secas que permitem baixar a temperatura do lugar e diminuir a velocidade do vento, tornando possível o desenvolvimento da agricultura. Ver <http://www.muqui.org/index.php/observatorio-de-conflictos-usermenu-16/273-piura-caso-proyecto-tambogrande>

68 O projeto de Tambogrande seria desenvolvido e operado por uma nova empresa, denominada Empresa Minera Tambo Grande S.A (EMTG), onde 75% de seu capital seria propriedade da empresa Manhattan e os outros 25% do estado peruano (DIACONIA e CEAS, 2006, p.40).

diferentes atores não impediram a criação de um acordo sobre uma proposta comum contra a mineração e em defesa das terras agrícolas.

A mesma autora preconiza que inicialmente a Frente de Defesa de Tambogrande representou uma organização limitada a relações locais, o que não potencializava o seu poder de atuação perante a empresa e o Estado. Uma estratégia que fortaleceu a organização foi a criação de vínculos com redes externas a Piura, como a *Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería* (CONACAMI) e ONGs ecológicas de Lima e regiões adjacentes, que constituíram um coletivo de apoio a Tambogrande e permitiram a criação de estratégias de marketing e propaganda sobre os danos ecológicos e sociais que a mina causaria na região, além da produção de estudos de valorização econômica das atividades já desenvolvidas localmente⁶⁹ (MERINO, 2008).

Uma das campanhas de conscientização sobre os impactos da mineração em Tambogrande, que se tornou emblemática à época, fez referência a símbolos nacionais, como o cebiche⁷⁰ e pisco sour, e seu elemento chave, o limão produzido na região, já que Piura, em 2001, representava 63% da produção de limão do país, que era destinado prioritariamente ao mercado interno (DIACONIA e CEAS, 2006). A peça de marketing, conhecida como campanha dos limões, indagava: “*Cebiche, pisco sour, emoliente, limonada. ¿Te imaginas una vida sin limón? No a la explotación minera en Tambogrande. No a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)*”. A importância das campanhas de Tambogrande reside no êxito de incorporar um tema local na agenda pública nacional.

A aglutinação social que passou a combater o projeto extrativo foi construída através de um processo de conscientização e esclarecimento da população e também da articulação com outros atores, tendo como papel central a Frente de Defesa de Tambogrande. Inicialmente, as opiniões em relação à instalação da empresa oscilavam entre a perspectiva de convivência da atividade mineral e a agricultura versus a sua impossibilidade. Essa disputa não é desconhecida de outros cenários, onde a polarização da discussão se dá com setores específicos ligados à mineração, que defendem a coexistência de outras atividades econômicas com a extração mineral, enquanto setores sociais negam essa possibilidade, evidenciando o efeito predatório do extrativismo. No caso

69 É importante destacar que o caso do distrito de Tambogrande se diferencia de outros casos de resistência, pois em muitos países e regiões a decisão pela exploração mineral se dá discursivamente como uma oportunidade de melhora de vida da população local frente a uma estagnação econômica. Entretanto, as comunidades de Tambogrande já desenvolviam uma atividade econômica que lhe gerava recursos de subsistência.

70 Cebiche, ceviche, cerviche ou seviche, é um prato de origem peruana, que consiste basicamente em peixe cru marinado em suco de limão.

de Tambogrande, o papel histórico da agricultura na região foi um fator aglutinador e de identidade na construção do NÃO à mineração.

Como ator principal, a Frente de Defesa, organizada com outros grupos sociais, iniciou uma onda de protestos que resultou num clima de instabilidade política e econômica na região e no país. Os protestos denunciavam o risco de contaminação das águas, o deslocamento da população, a ilegalidade dos decretos que autorizavam a exploração por parte da empresa e a incapacidade do governo de gerar mecanismos efetivos de participação e consulta cidadã (MERINO, 2008, p.92).

Diante da rejeição da população, no final do ano 2000, a empresa tentou melhorar sua imagem, somando às suas promessas iniciais uma série de itens como geração de emprego, melhoria das estradas, sistema de esgoto e novas casas para as famílias realocadas, programas de ações comunitárias, construção de salas de aulas para programas sociais, como o Programa Não Formal de Educação Infantil (PRONOEI), oferecimento de fundos de créditos, instalação de postos de informação com atividades organizacionais ou de emprego e, por fim, abordando o tema da remoção, a construção de casas modelos e uma campanha de conscientização (MERINO, 2008).

As estratégias da empresa não surtiram efeito perante a população. Os protestos mantiveram-se e a rejeição à empresa aumentou, com a realização constante de marchas pelas ruas de Tambogrande, na porta das instalações da empresa, no centro de Piura e convocações de greves gerais distritais. Algumas manifestações acabaram levando a danos às propriedades da empresa, e por essas ações, indivíduos, entre eles alguns líderes da Frente de Defesa, foram denunciados por delitos de vandalismo.

Neste momento entra em cena a criminalização e repressão das manifestações sociais pelo Estado. O confronto entre manifestantes e policiais ocorreram em diferentes ocasiões, e em uma delas houve a destruição de casas modelos (citada anteriormente) como represália a permanência da empresa na região. No período de conflito, um dos principais líderes da comunidade, o engenheiro Godofredo García Baca, apontado como a principal figura na formulação teórica e técnica da luta de resistência, foi assassinado. A morte foi cercada de suspeitas e apesar de uma pessoa ter sido condenada, até hoje permanece a dúvida sobre o seu verdadeiro autor (MERINE, 2008). O crime potencializou ainda mais a revolta da população, que levou a um aumento dos atos de destruição e violência da população perante a empresa.

Este período é apontado como um momento delicado na luta de resistência à instalação do projeto mineral, tanto pela forte campanha dos meios de comunicação de desprestígio da população e das manifestações de Tambogrande, quanto pela divisão que se instalou dentro da luta de resistência entre os que apoiavam os atos de violência e os que os negavam. Esta situação exigiu

das lideranças um debate profundo entre os grupos, que levou a canalização de todas as energias para um método de manifestação e pressão social pacífica.

Durante todo o processo, a Frente de Defesa compôs uma grande mobilização de conscientização sobre o projeto, suas implicações e a construção de alternativas econômicas à exploração mineral. Diversas atividades foram organizadas, como eventos informativos, petições, material técnico que subsidiassem o NÃO à extração mineral e, por fim, a consulta popular. A discussão sobre a realização de uma consulta popular foi apontada como saída à situação de desgaste e esgotamento da população e uma forma de voltar a unir os diferentes grupos em uma resistência única.

A pressão e a organização da sociedade civil, com o apoio financeiro da organização internacional OXFAM⁷¹ e o assessoramento de uma mesa técnica, formada por diversas ONGs, permitiram a aprovação, em 2001, do Decreto Municipal que determinou a realização da consulta popular⁷² como mecanismo de participação cidadã e como forma da população local decidir sobre o projeto mineiro no território.

Quase um ano depois, em 2 de junho de 2002, a consulta popular⁷³ foi realizada, contando com a participação de 73,1% dos eleitores da região (MERINE, 2008), o que foi considerado um êxito⁷⁴. O resultado indicou que 98,0% dos votos válidos expressavam a negativa à mineração (VITTOR, 2013). É relevante destacar que o apoio de organizações governamentais, tais como a Agência Nacional Eleitoral (ONPE), principal do país, foi negado e que o governo central, através do ministro de Energia e Minas, negou a validade legal da consulta (MERINE, 2008), demonstrando a desaprovação do governo nacional em relação ao referendo organizado pelo governo municipal.

Após a consulta popular a empresa ainda tentou realizar audiências públicas com o fim de legitimar o seu Estudo de Impacto Ambiental. Contudo, como é documentado no filme “*Tambogrande: mangos, murder, mining*” as lideranças de Tambogrande e seus apoiadores organizaram boicotes a cada uma das audiências, conseguindo que as mesmas fossem canceladas. Para a empresa era necessário manter ao menos uma audiência para que o processo referente à mina seguisse adiante.

71 Ver <http://www.oxfam.org/en/about>

72 Através do Decreto Municipal Nº 012-2001-MDT-C e o acordo do Conselho Municipal Nº 020-2001-MDT-CM (MERINE, 2008, p.93).

73 Na cédula de votação constava a seguinte pergunta: Você está de acordo com o desenvolvimento da atividade mineradora em áreas urbanas, de expansão urbana, agrícola e de expansão agrícola? Sim ou Não. Informação retirada do documentário “*Tambogrande: mangos, murder, mining*” de 2007.

74 Raúl Zibechi (2012) mostra que mais de 90% votaram (em torno de 25 mil pessoas) NÃO ao projeto, 350 pessoas votaram a favor e apenas 6% não votaram.

Dentre os atores envolvidos no conflito é importante destacar que a Defensoria do Povo (*Defensoría del Pueblo*) também questionou a consulta popular realizada e insistiu que a aprovação ou não do Estudo de Impacto Ambiental era o caminho legal a seguir. Como se pôde notar a consulta popular em Tambogrande foi um marco importante na participação cidadã, mas gerou reações distintas de parte dos vários envolvidos (DIACONIA E CEAS, 2006).

Finalmente após inúmeras contestações de diferentes órgãos ao Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela empresa, somada a grande pressão popular e visibilidade do caso, a Minera Manhattan perde o seu direito de exploração em 2003⁷⁵. No decorrer dos cinco anos de conflito Francisco Ojeda Riofrío, presidente da Frente de Defesa de Tambogrande, foi eleito prefeito do distrito homônimo de 2003 a 2006, voltando a ser eleito em 2011, em um mandato que termina em 2014⁷⁶.

Mesmo com o referendo popular de Tambogrande sendo emblemático na luta contra a mineração, ele não encerrou a disputa pela exploração mineral na região. Outras empresas mineiras ainda assediam a região, como a empresa peruana Buenaventura e a Minera Arasi. Dados de 2013 de CooperAcción⁷⁷ indicam que o distrito de Tambogrande possui 69,6% do seu território com concessões mineiras, de natureza metálica e não metálica, englobando as concessões mineiras tituladas, as que estão em trâmite e as concessões extintas. Ademais de viver atualmente problemas referentes à mineração ilegal, que vem afetando com mercúrio e cianeto os leitos dos rios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente texto, buscou-se realizar um panorama do setor mineral no Peru, evidenciando um de seus casos mais significativos de resistência à mineração: a consulta popular em Tambogrande. O caso abordado foi um triunfo da agricultura campesina e desencadeou processos semelhantes em outras localidades do país, como Ayabaca e Huancabamba, em 2007, Islay, em 2009,

75 Para entender o processo de contestação do EIA acessar a página na internet da Red Muqui, link: <http://www.muqui.org/index.php/observatorio-de-conflictos-usermenu-16/273-piura-caso-proyecto-tambogrande>

76 Conforme depoimento de Francisco Ojeda no documentário, já referido, “Tambogrande: mangos, murder, mining” a ideia de lançar a sua candidatura para o executivo municipal veio do fato do cargo ter a personalidade jurídica legal para defender Tambogrande de futuros projetos e investidas do setor mineiro, já que o prefeito também precisa aprovar o EIA de um projeto que pretende se instalar na região de sua administração.

77 Ver relatório Evolución de concesiones mineras - Piura, organizado por CooperAcción e Red Regional agua, desarrollo y democracia. Link: <http://www.cooperaccion.org.pe/centro-documentacion/00193.pdf>

Candarave e Tarata, em 2008, a comunidade de Kañaris, em 2012 (VITTOR, 2013) e na cidade de Esquel, na Argentina.

A consulta popular permite a participação cidadã de forma mais efetiva frente a mecanismos estatais, como: as audiências públicas e a aprovação dos estudos de impactos ambientais. Apesar de ainda não ser comum na luta contra grandes empreendimentos é uma forma encontrada pelas comunidades para romper o isolamento em que são colocadas perante o Estado e as empresas nas decisões referentes ao tipo de atividade econômica que se pretende desenvolver em seus territórios.

O caso de Tambogrande nos coloca as limitações das legislações existentes no quesito “participação cidadã”, em um cenário onde as concessões a grandes projetos são realizadas sem a necessária informação prévia à população e sem levar em conta as economias locais. Neste sentido, a consulta popular é um mecanismo que deve ser incorporado de forma obrigatório e vinculante. Além de decorrer acompanhada da construção de espaços de diálogos e esclarecimentos sobre os projetos e suas implicações socioambientais.

Tambogrande também nos expõe o poder da organização e pressão social. A importância de transformar a consulta em obrigatória e vinculante deve estar acompanhada, de igual valor, a mecanismos de participação e organização social desde a base, pois será essa organização constante e em longo prazo que não permitirá brechas as empresas na busca por melhores condições políticas para a entrada no território. A luta de Tambogrande nos mostra que a vitória em um dado momento não finaliza as disputas, e deste modo, a força da organização social é que determinará a não efetivação de projetos que ameacem os modos de produção e reprodução das comunidades.

REFERÊNCIAS

- AYALA, ELQUI CRUZ; CANCHANYA, MARGOT QUISPE. Evolución de Concesiones Mineras: Piura. Red Regional agua, desarrollo y democracia e CooperAcción, 2014.
- BARROS, PEDRO SILVA E HITNER, VERENA. A economia política do Peru: da ruptura interrompida aos dilemas contemporâneos. Revista OIKOS, Volume 9, n.2, 2010 (p.143-164).
- BEBBINGTON, ANTHONY; CONNARTY, MICHAEL; COXSHALL, WENDY; O'SHAUGHNESSY, HUGH; WILLIAMS, MARK. Mining and Development in Peru with special reference to the Rio Blanco Project, Piura. Publicado por Peru Support Group, 2007.
- CALDERÓN, ÁLVARO; GROOT, OLAF DE; LUDEÑA, MIGUEL PÉREZ; ROJO, SOFÍA. O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 2013.
- CHUQUILÍN, MIRTHA VÁSQUEZ. Criminalización de la Protesta em Perú. Un Análisis a la luz del Caso Conga en Cajamarca. Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (Grufudes). Cajamarca, 2013.
- COOPERACIÓN; GRUFIDES E FEDEPAZ. X Informe do Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte 1º semestre de 2013.
- COOPERACIÓN; GRUFIDES E FEDEPAZ. XI Informe do Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte 2º semestre de 2012.
- COOPERACIÓN; GRUFIDES E FEDEPAZ. XII Informe do Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. Reporte 1º semestre de 2013.
- DIACONIA PARA LA JUTIÇA Y LA PAZ Y COMISION EPISCOPAL DE ACCION SOCIAL (CEAS). Tambogrande: mangos, limones y oro: historia de un conflicto minero y ambiental. Lima, 2006.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHO HUMANOS. Análisis Crítico de la Consulta Previa en el Perú: Informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento. Lima, 2012.
- HOETMER, RAPHAEL; CASTRO, MIGUEL; DAZA, MAR; ECHAVE, JOSÉ DE; RUIZ, CLARA. Minería y movimientos sociales en el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, e la agua y los territorios. Lima, 2013.
- MERINO, GINA ALVARADO. Políticas Neoliberales em el manejo de los recursos naturales em Perú: el caso del conflicto agrominero de Tambogrande. 2008.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Como exportar Peru. Coleção Estudos e Documentos de Comércio Exterior. Brasília, 2013.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Peru Comércio Exterior. 2014.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Oportunidade de negócios em serviços Brasil e Peru. 2013
- OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS MINEROS DE AMÉRICA LATINA, OCMAL E FUNDACIÓN ECU-MÉNICA PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ, FEDEPAZ. Legislación Minera em el derecho comparado: los casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala El Salvador. Santiago de Chile, 2012.
- PEÑAFIEL, ADRIANA PAOLA PAREDES E NETTO, CARLOS GUILHERME MIELITZ. Tambogrande: Ouro VS. Limão. XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober). Ribeirão Preto, 2005.

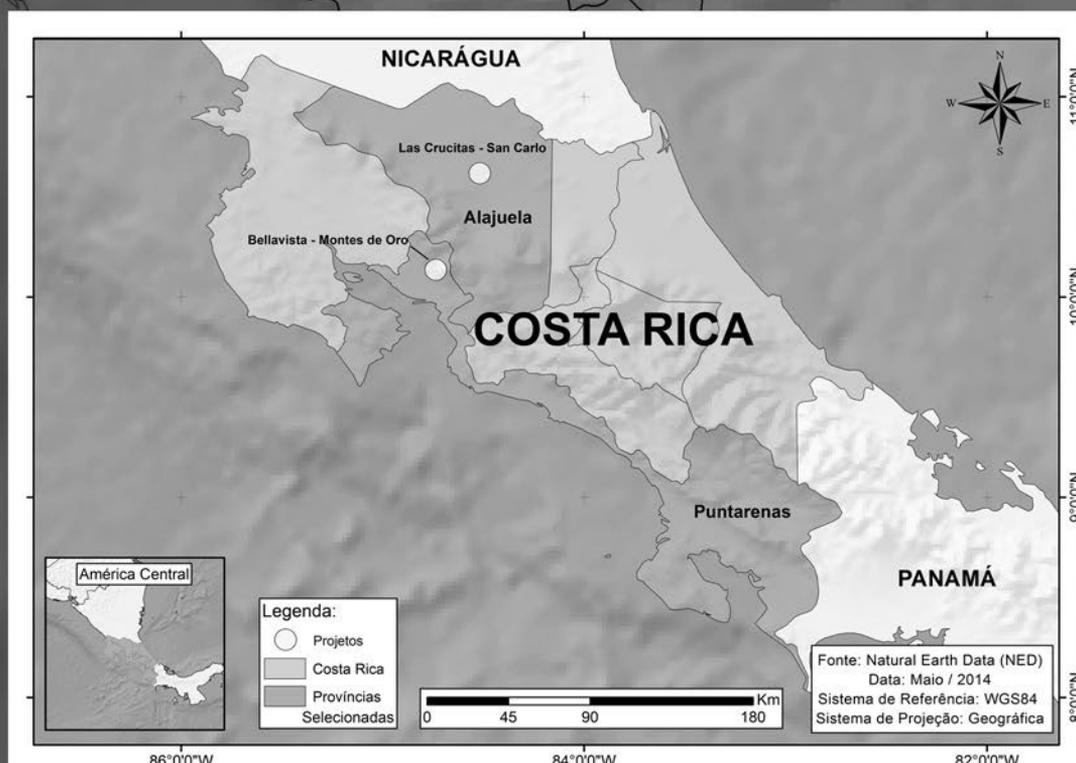
SANTOS, CLARA DO CARMO RIOS DOS, CARVALHO, CARLA RAMOS DE E MEYER, CAMILA TORRES. Perfil - País: Peru. ApexBrasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2010.

VITTOR, LUIS. Las consultas vecinales sobre la minería: experiencias y desafíos. In: Minería y movimientos sociales em el Perú: instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, e la agua y los territorios. Lima, 2013.

Crucitas - San Carlo

Alajuela

COSTA RICA



COSTA RICA: O VERDADEIRO OURO DO FUTURO

Bruno Milanez

APRESENTAÇÃO DO CASO

A proposta deste texto consiste em avaliar os principais elementos que levaram à restrição das atividades minerais da Costa Rica; o caso trata da proibição da mineração metálica a céu aberto. Esta proibição foi, em um primeiro momento, definida por decreto presidencial (2002) e, posteriormente, por uma lei nacional (2010). O caso sugere que o histórico de acidentes e de contaminação causados por empresas transnacionais, assim como o abandono de minas sem o pagamento de indenizações, criou na população e nos governos cantonais uma percepção negativa da mineração do ponto de vista ambiental e econômico. Ao mesmo tempo, conflitos entre empresas específicas e o governo nacional, além do debate sobre a mineração em áreas de fronteira, foram aspectos importantes para nacionalizar a discussão sobre mineração no país.

Como a experiência da Costa Rica ainda é bastante recente, o processo de proibição não está profundamente discutido na literatura. Portanto, para a elaboração deste estudo foram utilizados principalmente artigos de análise de conflitos locais e notícias divulgadas pela imprensa.

O texto encontra-se dividido em três partes, além desta apresentação. Inicialmente são apresentados aspectos gerais da Costa Rica, incluindo seu contexto político-econômico, bem como aspectos gerais do marco regulatório mineral. Na seção seguinte, se descreve o processo de construção da contestação social das minas de ouro a céu aberto; tal processo se deveu,

principalmente, ao acúmulo de acidentes e eventos de contaminação, além de conflitos específicos como os relacionados às minas de Bellavista e Las Crucitas. Por fim, a última seção busca sintetizar e organizar os principais elementos identificados no estudo de caso.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

A Costa Rica localiza-se na América Central, fazendo fronteira com a Nicarágua (ao norte) e o Panamá (ao sul). Sua área é de cerca de 51 mil km², sendo um pouco menor do que o estado do Rio Grande do Norte (53 mil km²). O território apresenta instabilidade tectônica havendo terremotos ocasionais e vulcões ativos. Além disso, é uma região de instabilidade climática, sendo atingida eventualmente por furacões e constantemente por chuvas intensas, que causam deslizamentos e inundações (CIA, 2013).

Em 2012, estimava-se uma população de 4,8 milhões de habitantes, o equivalente a metade da população do estado do Pernambuco. O país possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,773, sendo o segundo no ranking da América Central, precedido apenas pelo Panamá (IBGE, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) do país, no ano de 2012, era de US\$ 59,8 bilhões (Paridade do Poder de Compra), sendo o PIB per capita estimado em US\$ 12.800. O PIB apresenta uma predominância do setor de serviços (72%), seguido pela indústria (22%) e pela agropecuária (6%). Dentro da indústria predominam os setores de processamento de alimentos, produção de microprocessadores, de equipamentos médicos, de plásticos, de fertilizantes e de têxteis. Na agropecuária, por sua vez, as principais culturas são banana, abacaxi, café, açúcar, plantas ornamentais e batata, além de carne e derivados do leite.

Em 2012, o país apresentou um déficit na balança comercial da ordem de US\$ 5 bilhões. A importação (16,8 bilhões) consistiu, principalmente, em bens de consumo, bens de capital e petróleo, sendo os produtos exportados (US\$ 11,4 bilhões), principalmente os componentes eletrônicos, os equipamentos médicos e os produtos agrícolas (CIA, 2013).

A Costa Rica se distingue dos demais países da América Central em diferentes aspectos. Devido a questões naturais – como sua biodiversidade – e históricas – como instituições coloniais fracas, orgulho por sua natureza e um ethos preservacionista – o país desenvolveu, ao longo dos anos 1970 e 1980, uma economia e uma política mais voltadas para a preservação ambiental do que para a apropriação dos recursos naturais, considerada a estratégia

de desenvolvimento mais comum na região (ENGLER; MARTINEZ, 2003; DASILVA, 2010). Dessa forma, foi instituído, não apenas um forte setor de ecoturismo baseado em uma ampla estrutura de parques nacionais, como também uma grande rede de instituições de estudo e pesquisa sobre o meio ambiente. Essa situação foi ainda reforçada por políticas ambientais pioneiras, como a criação do sistema nacional de unidades de conservação, sistemas de trocas de dívida externa por projetos de preservação ambiental (*debt for nature agreements*) e o desenvolvimento de corredores ecológicos (QUESADA-MATEO, 2009).

O sistema nacional de parques tem uma função não apenas de preservação, mas também geopolítica. Na fronteira com a Nicarágua, uma área onde há disputas territoriais, foi criada uma rede de parques binacionais, chamado Sistema Internacional de Áreas Protegidas para a Paz. Esta estratégia, adotada para superar os conflitos sobre limites nacionais, é considerada a iniciativa de preservação mais importante nos dois países (WALKER, 1997).

Para a formação desta estrutura de preservação, houve uma grande influência de grandes Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais e do governo dos EUA sobre o governo costa-riquenho. Sua estratégia de conservação, elaborada no final dos anos 1980, foi criada seguindo as diretrizes propostas pela *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) e com o apoio financeiro da *Conservation International* (CI), da *The Conservation Foundation* (TCF), da *The Nature Conservancy* (TNC) e do *World Wildlife Fund - EUA* (WWF) (QUESADA-MATEO; SOLIS-RIVERA, 1990). Igualmente, *El Plan General de Uso de la Tierra* desenvolvido para a Área de Conservação de Arenal-Tilaran, uma região com reservas de ouro significativas para os padrões nacionais, foi elaborado pelo *Ministerio de Ambiente, Energía y Mares*, em parceria com o *World Wildlife Fund - Canadá* (WWF) (ISLA, 2002).

Este contexto, todavia, foi profundamente modificado ao longo dos anos 1990, quando a América Latina não apenas enfrentou uma profunda crise econômica, como também passou por um período de governos com fortes tendências neoliberais, que buscaram atrair investimentos externos. Nesse momento, em toda a região houve uma grande onda de redução de gastos do Estado, privatização e transformação de terras coletivas em propriedade privada. Muitos dos países, nesse período, tiveram de pedir ajuda ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial. Este último, por sua vez, desenvolveu um amplo programa para a atividade mineral, demandando a liberalização dos investimentos para mineradoras internacionais, a ampliação dos direitos das pessoas jurídicas e a facilitação do acesso aos depósitos minerais (GORDON ; WEBBER, 2008).

No caso da Costa Rica, esse período foi iniciado pela aprovação da lei de hidrocarbonos (1994) e aprofundado pelo governo do economista Miguel

Angel Rodriguez (1998 - 2002), quando foram feitas concessões para exploração de petróleo *off-shore* por empresas estadunidenses e canadenses, e ainda houve grandes incentivos a atividades de exploração mineral (ENGLER; MARTINEZ, 2003; DASILVA, 2010).

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

De forma geral, pode-se afirmar que a mineração tem uma pequena contribuição para a economia da Costa Rica. A mineração em escala regional foi iniciada no final do século XIX, nos chamados “distritos mineradores” (SÁENZ V., 2009), porém o setor não consolidou uma relevância na economia do país.

Segundo o Serviço Geológico dos EUA (*U.S. Geological Survey*) (USGS, 2013), a mineração é a atividade industrial de menor importância na Costa Rica. Considerando a produção mineral, em 2011, com exceção de uma quantidade estimada de 500 kg de ouro produzida informalmente, todo o restante da produção mineral da Costa Rica ficou restrito a agregados de construção civil, argilas para cerâmicas, calcário para a produção de cimento e carbonato de cálcio para uso agrícola (DGM, 2012).

A renda mineral representa menos de 0,1% do PIB do país, enquanto que em outros países latino-americanos, esse indicador pode superar 6%, no caso da Bolívia, ou mesmo 10%, como no Peru. A importância da renda mineral é pequena mesmo para os padrões regionais; países vizinhos também apresentam baixa participação da renda mineral, mas normalmente ainda superior à da Costa Rica, como no caso do Panamá (0,7%), da Nicarágua (0,9%) e de Honduras (0,9%) (WORLD BANK, 2013). Da mesma forma, a participação dos minérios na balança comercial da Costa Rica é muito baixa. Em 2012, o país exportou US\$ 119 mil (0,001% do valor das exportações), sendo seus principais parceiros comerciais Guatemala (titânio), México (escórias metálicas) e Colômbia (estanho) (INTERNATIONAL TRADE CENTRE, 2013).

Para os objetivos deste estudo, os principais atores econômicos consistem nas mineradoras de ouro canadenses. O Canadá possui um papel de destaque com relação às atividades globais de mineração. As mineradoras com base nesse país correspondem a 60% do total do setor e possuem mais de 10.000 projetos ao redor do mundo, sendo a América Latina a região onde concentram sua presença (DASILVA, 2010). Em muitas dessas explorações, as empresas canadenses entram em conflito com povos indígenas. Nesse sentido, não por acaso, em 2007, o Canadá foi um dos quatro países a votar contra a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (UN, 2007).

A entrada de capital canadense em atividades de mineração na América Latina se deu, principalmente, durante o período neoliberal dos anos 1980 e 1990. Nesse momento, a Costa Rica foi marcada por um profundo Programa de Ajuste Estrutural¹, que resultou na perda da propriedade de pequenos agricultores familiares para grandes transnacionais. Embora tais empresas não tivessem nenhum vínculo direto com a mineração, empresas transnacionais de forma geral passaram a ser mal vistas pela sociedade e associadas ao imperialismo global (GORDON ; WEBBER, 2008).

No caso da Costa Rica, os principais conflitos envolvendo atividades de mineração de ouro a céu aberto estavam associados a empresas canadenses. A má gestão das minas, os repetidos acidentes e casos de não pagamento de indenização serviram para criar uma imagem negativa do setor no país. Além disso, a decisão das empresas em processar o Estado da Costa Rica em fóruns internacionais também contribuiu para piorar a imagem nas mesmas junto à sociedade costa-riquenha.

3. MARCO REGULATÓRIO

A Costa Rica possui um sistema de governo unicameral; o poder legislativo é formado por uma Assembleia Legislativa composta por 57 deputados eleitos diretamente (CIA, 2013). O país é dividido administrativamente em sete províncias (Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limon, Puntarenas e San Jose) e cada uma delas dividida em cantões. Cada cantão possui um governo municipal, responsável pela administração dos serviços locais, e o governo local é também dividido entre a câmara de vereadores (regidores) e o prefeito (alcalde) (REPÚBLICA DE COSTA RICA, 1949).

O licenciamento ambiental é de responsabilidade do governo nacional. Existem Conselhos Regionais Ambientais, que podem se pronunciar sobre projetos e atividades econômicas, porém a concessão da licença é de responsabilidade da *Secretaría Técnica Nacional Ambiental* (SETENA), órgão vinculado ao *Ministerio de Ambiente, Energía y Mares* (MINAE). A licença ambiental é concedida após o estudo de impactos ambientais, que deve ser elaborado pelas empresas (REPÚBLICA DE COSTA RICA, 1995).

1 O Programa de Ajuste Estrutural foi definido a partir das diretrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. A Costa Rica foi o primeiro país da região a assinar um contrato de Empréstimo de Ajuste Estrutural com o Banco Mundial, em 1985. No caso da agricultura o programa objetivava o aumento da produção de culturas de exportação, em detrimento de produtos tradicionalmente cultivados. Para isso tanto o programa de preços mínimos e os empréstimos para a produção doméstica de grãos foram cortados, assim como as políticas de restrição à importação desses produtos. Com o fim deste apoio, muitos pequenos produtores não tiveram condições de manter sua produção e foram obrigados a vender suas terras. Essas foram compradas, em sua maioria, por empresas transnacionais para a produção de macadâmia, flores e abacaxi para a exportação (HANSEN-KUHN, 1993)

O *Código de Minería* (REPÚBLICA DE COSTA RICA, 1982) foi elaborado nos anos 1980, tendo passado por diferentes revisões posteriormente. Segundo o Código, o Estado tem o domínio absoluto e inalienável dos recursos minerais no país; sendo assim, é necessária uma permissão da *Dirección de Geología y Minas* (DGM); órgão vinculado ao MINAE para a realização de prospecção e exploração mineral.

A legislação mineral da Costa Rica apresenta uma série de restrições e condições quanto à realização da atividade de extração mineral. Por exemplo, o próprio *Código de Minería* define que as concessões de lavra podem ser negadas em razão de interesse nacional (art. 6º). Em segundo lugar, ele impede a aquisição total ou parcial de permissão de pesquisa ou concessão de lavra ao presidente, vice-presidente, ministros, deputados, prefeitos, magistrados da Suprema Corte, bem como, funcionários públicos que trabalhem com a tramitação de direitos minerários ou com o funcionamento de mineradoras (art. 9º). Ao mesmo tempo, em seu artigo 107, o Código cria a necessidade das empresas concessionárias apresentarem garantias do cumprimento dos programas de recuperação ambiental, sendo tais garantias variáveis de acordo com o tamanho do projeto.

Além dessas restrições existentes dentro do próprio *Código de Minería*, a *Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible*, elaborada em 1988, não apenas definia que a mineração deveria ocorrer levando em consideração o contexto socioeconômico, restrições e alternativas de uso do solo, como também estabelecia que a extração mineral não poderia ameaçar sistemas ecológicos de suporte à vida, nem recursos hídricos críticos (QUESADA-MATEO; SOLIS-RIVERA, 1990).

Em 2010, o Código de Minería foi alterado pela *Ley para declarar a Costa Rica País Libre de Minería a Cielo Abierto* (Ley 8.904/2010). Esta lei modificou diferentes trechos do Código, incluindo os seguintes parágrafos:

“Artigo 8º: A Assembleia Legislativa poderá reservar a exploração ou exploração de certas zonas, por motivos de interesse para a proteção de riquezas florestais, hidrológicas, edafológicas, culturais, arqueológicas ou zoológicas, ou para fins urbanísticos. Nestas zonas, a exploração e a exploração serão proibidas a particulares e reservadas ao Estado.

Proíbe-se a exploração mineira em áreas declaradas parques nacionais, reservas biológicas, reservas florestais e refúgios estatais da vida silvestre.

[...]

Declaram-se zonas de reserva mineira e congelam-se a favor do Estado todas as áreas do cantão de Abangares, Osa e Golfito, com potencial para exploração de mineração metálica, com base nos estudos técnicos realizados pela Direção de Geologia e Minas do Ministério do Ambiente, Energia e Telecomunicações (Minaet).

Esta reserva inclui todas as áreas que se encontrem livres de concessão de exploração, assim como todas as que, no futuro, adquiram tal condição, seja por caducidade, cancelamento ou qualquer outra forma de extinção de direitos previamente outorgados.

Na área de reserva mineira, estabelecida neste artigo, unicamente poderão ser outorgadas permissões de exploração, concessões de exploração mineira e beneficiamento de materiais a trabalhadores devidamente organizados em cooperativas dedicadas à mineração em pequena escala para subsistência familiar, artesanal e coligalleros², segundo as condições estabelecidas nesta Lei e em seu Regulamento.

A outorga destas permissões e concessões se dará, exclusivamente, às cooperativas de trabalhadores para o desenvolvimento da mineração em pequena escala para subsistência familiar, artesanal e coligalleros das comunidades vizinhas à exploração mineira, tomando como base a quantidade de membros de tais cooperativas. Os trabalhadores membros não poderão pertencer, ao mesmo tempo, a mais de uma cooperativa de mineração em pequena escala.

[...]

Artigo 8 bis.: Não serão outorgadas permissões nem concessões para atividades de exploração e exploração de mineração metálica a céu aberto no território nacional. Se estabelece que, como exceção, se outorgarão unicamente permissões de exploração com fins científicos e de pesquisa.

[...]

Artigo 103: Se considerarão fatores que deterioram o ambiente, entre outros, os seguintes:

k) A utilização de técnicas de lixiviação com cianeto e mercúrio em mineração e o uso inadequado de substâncias perigosas, em conformidade com o estabelecido pela Organização Mundial da Saúde" (REPÚBLICA DE COSTA RICA, 1982).

Dessa forma, já antes da proibição da mineração metálica a céu aberto, o *Código de Minería* já apresentava restrições à atividade mineral. Ao invés de colocar a extração de mineral como prioritária em relação às outras atividades (como no caso da legislação brasileira), o Código da Costa Rica aponta para a necessidade de definir usos do território que tenham prioridade sobre a mineração. A proibição da mineração metálica parece estar fundamentada

2 Pequeno minerador, que comercializa sua produção de modo informal.

em pressupostos semelhantes, construídos pela mobilização social local e, especialmente, vinculados à ocorrência de diferentes eventos de contaminação ambiental.

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. DEMANDA

Os movimentos antiminação na Costa Rica têm, historicamente, a mineração de ouro como principal foco. Desde os anos 1980, diferentes projetos foram desenvolvidos, sendo que alguns deles geraram não apenas desmatamento, como também contaminação do solo e de corpos d'água por cianeto, impactando o meio ambiente e gerando situações de risco para a população. Repetidos eventos de contaminação criaram no país a associação entre mineração e degradação ambiental.

No final da década de 1990, existiam pelo menos 30 empresas transnacionais, muitas delas canadenses, com projeto de grandes minas e, na maior parte dos casos utilizando cianeto. Muitos projetos de mineração se concentravam no Cinturón de oro, na região ao norte do país, área sensível do ponto de vista ecológico e cultural. Havia ainda perspectivas de extração de ouro na proximidade da fronteira com a Nicarágua, o que veio a gerar certos constrangimentos diplomáticos (WALKER, 1997; ISLA, 2002; HURTADO; HERNÁNDEZ, 2012). Além disso, o desenvolvimento de mineração na região era considerado como atividade de risco pela população, por ser uma área de alta pluviosidade (2.900 mm por ano) e com elevada atividade sísmica (ASTORGA, 2009).

A partir de uma série de eventos de contaminação ambiental, iniciaram-se diferentes campanhas locais pelo fechamento das minas de ouro existentes e pelo fim do uso do cianeto. A partir do momento que os casos foram se acumulando e envolvendo, inclusive, questões fronteiriças, o debate alcançou o nível nacional, de forma que foi exigido que o governo central tomasse medidas sobre a questão.

2. AGENTES

A maior parte da resistência contra a mineração na Costa Rica foi devida à organização de movimentos locais. Alguns exemplos (minas Belavista e Las Crucitas) atingiram o nível nacional, principalmente pela articulação de redes regionais e nacionais como, por exemplo, a *Asociación Norte por la Vida*, a *Frente Regional del Pacífico*, e a *Frente Regional de Oposición a*

*la Minería a Cielo Abierto*³. Estas redes congregavam não apenas movimentos ambientalistas, como também feministas, camponeses, indígenas, religiosos e organizações de estudantes e defensoras de direitos humanos. Neste sentido, a estratégia de levar o debate sobre mineração para as campanhas presidenciais, a partir do caso de Las Crucitas foi também uma forma de nacionalizar o debate (ENGLER; MARTINEZ, 2003). As estratégias utilizadas por esses movimentos incluíram diferentes atividades, passando por passeatas e protestos, ações legais e mesmo greves de fome (MCDONALD, 2010b). Apesar de ter havido a participação de ONGs internacionais, como Amigos da Terra - Costa Rica (DASILVA, 2010), esta parece ter sido menos determinante nos resultados.

Com relação ao projeto Las Crucitas, o papel da universidade parece ter sido importante, como forma de legitimar as exigências dos movimentos sociais. Neste caso em particular, o Conselho Universitário da Universidade de Costa Rica (UCR) manifestou-se formalmente pela moratória da mineração a céu aberto bem como pela suspensão das licenças concedidas. Além disso, a UCR buscou fomentar o debate sobre o tema por meio do projeto Kioskos Ambientales da Vice-reitoria de Ação Social (HURTADO; HERNÁNDEZ, 2012).

O Estado teve posição ambígua e contraditória ao longo da evolução do processo. A mobilização dos governos cantonais nas regiões mineradoras parece ser bem particular. Neste sentido, experiências anteriores de contaminação ambiental, fechamento repentino de minas e não pagamento de compensações parecem ter criado um sentimento negativo com relação à mineração. Isla (2002) menciona que os governos locais passaram a questionar as decisões do governo nacional por entenderem que a mineração gerava não apenas degradação ambiental, mas também o empobrecimento da população. O governo nacional, por sua vez, mostrou grande ambiguidade e sua constante mudança de posicionamento ressalta o poder pessoal dos presidentes, que modificavam as políticas nacionais de acordo com suas motivações e valores pessoais. Por fim, a Suprema Corte parece ter tido um papel muito importante. O Poder Judiciário teve a última palavra tanto no caso de Las Crucitas, quanto na decisão da constitucionalidade da lei de banimento da mineração metálica a céu aberto.

3 Esta organização foi criada nos anos 1990 e congrega mais de 50 organizações ligadas a movimentos comunitários, ambientalistas, profissionais e camponeses. Ela possuía maior representatividade nos cantões onde havia experiência ou risco de mineração como Los Chiles, Upala e San Carlos (MONESTEL H., 2009).

3. ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES

Desde os anos 1980, houve diferentes eventos de contaminação, e iniciou-se um gradual processo de mobilização local contra a mineração. Por exemplo, atividades na mina Macacona, localizada no cantão de Esparza, província de Puntarenas, foram iniciadas em 1982, sendo a mina fechada por pressão da comunidade sete anos depois. A atividade da mineradora contaminou com cianeto não apenas os rios da região, como também uma área de mangue no golfo de Nicoya; após o evento, a mineradora canadense Hearne Ltd., fechou o empreendimento e saiu do país sem nenhuma penalidade (ISLA, 2002; SÁENZ V., 2009).

Impactos mais graves foram criados pela, também canadense, Ariel Resources Ltd, que iniciou processos de extração de ouro no cantão de Abangares (província de Guancaste) em 1986. Diferentes subsidiárias da empresa operaram as minas Tres Hermanos, San Martin e El Recio por cerca de 12 anos. Tais operações também geraram graus variáveis de contaminação. Em 2000, um estudo de impacto socioambiental organizado pela *Frente Regional de Oposición a la Minería de Oro a Cielo Abierto* identificou alteração da biodiversidade, contaminação do ar e contaminação dos cursos d'água por cianeto. Além disso, de acordo com dados do governo local, na região teriam sido identificadas taxas de dermatite, gastrite e doenças neurológicas crescentes, além de uma taxa de mortalidade infantil e uma incidência de síndrome de Down superiores às médias nacionais (ISLA, 2002).

Além desses casos, outra empresa canadense, Lyon Lake Mines, também implantou a mina Beta Vargas no cantão de Puntarenas, na província de mesmo nome em 1997. Apesar desta empresa não ter obtido a licença municipal para atuar, ela operou por um ano, abandonando a região em seguida sem restaurar os danos ambientais causados (SÁENZ V., 2009).

Apesar destes casos, por si só, terem causado diferentes manifestações de resistência local à mineração de ouro, dois projetos em particular, a mina Bellavista e a mina Las Crucitas, colocaram a questão na agenda nacional.

A mina Bellavista se localizava no cantão de Montes de Oro, na província de Puntarenas, uma região caracterizada por elevados riscos sísmicos e por alta taxa de pluviosidade. A concessão da mina foi dada em 1958, tendo operado como mina subterrânea até o ano 2000, quando recebeu autorização para explorar ouro a céu aberto. A mina pertenceu a diferentes empresas canadenses, entre elas, Rayrock Corporation, Wheaton River Minerals Ltd e Glencair Gold. Com a mudança de tecnologia, projetava-se a extração de 100 mil toneladas anuais, quando a mina entrasse em plena produção (ISLA, 2002; SÁENZ V., 2009; HURTADO; HERNÁNDEZ, 2012).

Para seu funcionamento, a mina recebeu uma série de benefícios do governo. Por um lado, tinha o status de “Zona Livre”, o que a isentava de impostos sobre a importação de equipamentos e sobre a remessa de lucros ao exterior (ISLA, 2002). Por outro lado, a licença ambiental foi dada após a realização de um Plano de Gestão Ambiental, um estudo mais superficial do que os Estudos de Impacto Ambiental. Esse processo gerou uma série de manifestações contrárias à mina, inclusive com um recurso à Suprema Corte (HURTADO; HERNÁNDEZ, 2012).

Apesar dos protestos e manifestações, a mina operou até 2007. Neste ano houve um grande deslizamento de terra que não apenas soterrou a planta de processamento e a lagoa de tratamento de efluentes, como também causou o rompimento da geomembrana da bacia de rejeitos, gerando vazamento de efluentes contaminados por cianeto e metais pesados (HURTADO; HERNÁNDEZ, 2012). Após este acidente, a mina foi fechada e a empresa, apesar de argumentar que não havia contaminação por cianeto no local, não divulgou os resultados de suas análises e não permitiu estudos independentes, causando grande desconforto e medo entre os moradores da região (DASILVA, 2010).

Esse evento foi fundamental não apenas para alertar a população costa-riquenha dos riscos associados à extração de ouro a céu aberto, como também para reduzir sua confiança nas empresas mineradoras e na possibilidade de retorno econômicos proporcionado por esses empreendimentos (DASILVA, 2010).

Apesar da relevância da mina Bellavista no debate sobre mineração de ouro da Costa Rica, o conflito central sobre o tema se deu em torno da mina Las Crucitas, no cantão de San Carlos, província de Alajuela. A controvérsia sobre a mina Las Crucitas ganhou tamanho destaque que ultrapassou o debate local e ganhou relevância nacional (DYER, 2008). O projeto da mina estimava uma extração entre 700 mil a 1 milhão de onças de ouro que, considerando valores correntes, poderiam alcançar o total de US\$ 1 bilhão (DASILVA, 2010). Estudos indicaram que, pelo menos, 32 comunidades poderiam ser afetadas pelo projeto (DASILVA, 2010) e a preocupação nestas comunidades se devia, em parte, ao fato de o projeto da mina ser muito semelhante ao da mina Bellavista, cujos impactos já haviam sido amplamente divulgados no país (DYER, 2008), ainda mais por ser conhecido na época que alguns dos técnicos empregados em Las Crucitas haviam também trabalhado em Bellavista (CONSEJO UNIVERSITÁRIO, 2009).

A mina se localizava a menos de 5 km em linha reta do rio San Juan, o que fez com que o projeto também ganhasse um escopo internacional. San Juan é um dos mais importantes rios da Nicarágua e a sua bacia hidrográfica é a mais extensa da América Central (BOEGLIN N., 2009; DASILVA, 2010). Devido aos potenciais impactos sobre a bacia do San Juan, o governo nicaraguense

chegou a buscar diálogos diplomáticos com a Costa Rica com o objetivo de deter a concessão da mina (ASSOCIATED PRESS, 2004). Ao mesmo tempo, o Tribunal Latino-americano da Água⁴ demonstrou preocupação com o risco de contaminação do rio San Juan, tendo inclusive chamado as organizações a formalizar denúncia perante a Comissão de Análise do Tribunal (CARBALLO, 2004b). Até mesmo o Parlamento Centro-americano foi envolvido na discussão, quando solicitou a anulação da concessão de lavra, por seus riscos ao meio ambiente e às comunidades localizadas na fronteira entre Costa Rica e Nicarágua. A instituição propôs, ainda, que a Cúpula dos Presidentes Centro-americanos adotasse uma resolução pela não concessão de direitos de lavra na bacia do rio San Juan (CARBALLO, 2004a). Por fim, em setembro de 2007, uma região próxima foi incorporada à rede de Reservas da Biosfera da UNESCO. A reserva Agua y Paz, correspondia a uma área de 916 mil ha ao longo da bacia do Rio San Juan (DASILVA, 2010) e fez com que o projeto se tornasse ainda mais delicado do ponto de vista internacional.

O projeto Las Crucitas esteve sob responsabilidade de mineradoras diferentes, todas canadenses. O projeto foi iniciado em 1993 pela Placer Dome Inc; empresa que possuía histórico de conflitos nos EUA devido à extração de ouro em terras de povos Shoshone (WALKER, 1997). Ainda no mesmo ano, foi identificada a contaminação do córrego El Descubrimiento, que causou grande mortandade de peixes e camarões e, provavelmente, foi decorrente das atividades de pesquisa mineral (MONESTEL H., 2009). Em 1997, os movimentos sociais denunciaram à *Secretaría Técnica Nacional Ambiental* (SETENA) o descumprimento, por parte da Placer Dome, de condicionantes previstas no Estudo de Impacto Ambiental (MONESTEL H., 2009) e a crescente pressão local fez com que a empresa desistisse do projeto em 1997 (WALKER, 1997), passando-o para Vanessa Ventures Ltd.

A empresa Vanessa Ventures conseguiu que a SETENA concedesse a licença de exploração em 2001. No ano seguinte, movimentos contra a mineração organizaram o protesto *Diga sí a la vida, no a la minería!* que mobilizou milhares de pessoas na cidade de Quesada (também no cantão de San Carlos), em uma tentativa de pressionar o governo nacional a não conceder a licença de lavra à empresa. A organização do movimento envolveu estudantes secundaristas e universitários, professores, membros da igreja católica, grupos feministas, camponeses e representantes de governos municipais (ISLA, 2002).

Em decorrência, em 2002, o presidente Abel Pacheco decretou a moratória da mineração de ouro a céu aberto na Costa Rica, porém, a Vanessa

4 Tribunal Latino-americano da Água (TLA) é uma instância de justiça alternativa para a análise e busca de soluções aos crescentes conflitos hídricos. Dada sua natureza ético-jurídica e científico-técnica, reformula o sentido do Direito e atua frente a crises de legalidades a respeito de problemas relacionados com a água na América Latina (TLA, 2014).

Ventures ameaçou processar o governo da Costa Rica em US\$ 200 milhões pela demora em aprovar o projeto Las Crucitas. A empresa argumentava que seu projeto não poderia ser incluído no banimento, pois a licença de lavra havia sido concedida antes da moratória; argumento que foi aceito pelo governo (ENGLER; MARTINEZ, 2003; DASILVA, 2010).

No ano seguinte, a SETENA negou a licença ambiental à mineradora, o que fez com que a empresa ameaçasse entrar com ações contra o Estado costarriquenho em tribunais arbitrais internacionais. Diante desse cenário, o governo cedeu e ordenou à SETENA que concedesse a licença (MONESTEL H., 2009).

Porém em 2004, a Suprema Corte cancelou a licença ambiental, argumentando que ela violaria o artigo 50 da Constituição Nacional da Costa Rica⁵ (DASILVA, 2010; EL PAÍS, 2010). Em 2005, o direito de exploração foi transferido para uma subsidiária local da Infinito Gold (CONSEJO UNIVERSITÁRIO, 2009). Esta empresa por sua vez, também foi criticada por movimentos locais pelo fato de não ser signatária do Código Internacional de Gestão do Cianeto⁶ (DASILVA, 2010). A empresa entrou, então, com uma ação junto ao Centro Internacional para Acordos em Disputas de Investimento do Banco Mundial exigindo uma indenização de US\$ 230 milhões, forçando o governo a aprovar o estudo de impacto ambiental (EL PAÍS, 2010).

Em 2006 houve novas eleições para o governo nacional e Óscar Arias assumiu o poder. Em 2008, o *Ministerio de Ambiente, Energía y Mares* (MINAE) confirmou a concessão de exploração, com base na revisão do EIA elaborado naquele mesmo ano (DASILVA, 2010). Esta licença, ainda permitia que a Infinito Gold desmatasse 200 ha de floresta para instalar a mina.

De acordo com a legislação da Costa Rica, cidadãos que tenham queixas contra decisões do governo têm direito a uma audiência na Suprema Corte (DASILVA, 2010). Assim, a *Asociación Norte por la Vida* (UNOVIDA) apresentou um recurso contra o presidente e seu Ministro de Meio Ambiente em decorrência da publicação desta autorização. Da mesma forma, o Ministério Público iniciou uma investigação contra Arias e o ministro por crime contra a administração pública.

5 Artigo 50: O Estado procurará o maior bem estar de todos os habitantes do país, organizando e estimulando a produção e a distribuição mais adequada da riqueza. Todas as pessoas têm direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Portanto, é legítima a denúncia de atos que infrinjam esse direito e a exigência da reparação dos danos causados (República de Costa Rica, 1949 #57).

6 Uma das principais preocupações em torno da mineração de ouro é o uso do cianeto. Este produto pode afetar tanto animais, quanto seres humanos, causando doenças do sistema nervoso, problemas respiratórios e, mesmo, a morte. Como forma de tentar minimizar os riscos associados a este produto, as empresas do setor criaram o Código Internacional de Gestão do Cianeto; uma série de princípios de boas práticas e padrões voluntários que podem ser adotados pelas empresas mineradoras (DASILVA, 2010).

Tanto o recurso, quanto a investigação foram embasados no fato de a região apresentar elevada concentração de amendoeiras amarelas (*Dipteryx panamensis*), principal fonte de alimento das grandes araras verdes (*Ara ambigua*). Dada a pequena quantidade de amendoeiras e araras verdes no mundo, ambas as espécies estão listadas na Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (CITES) (DASILVA, 2010). No caso específico das amendoeiras amarelas, existia uma decisão anterior da Suprema Corte que proibia o MINAE de conceder licenças para derrubada desta espécie de árvore (DYER, 2008; EL PAÍS, 2008; LA NACIÓN, 2008). Como consequência desse recurso, a Suprema Corte interrompeu o processo de derrubada de árvores e, conseqüentemente, a implantação da mina (MCDONALD, 2009).

Ainda no processo de debate sobre a mina, em 2009, o Conselho Universitário da UCR manifestou-se publicamente contrário à implantação da mina. Em sua manifestação, o Conselho argumentou que a região apresentava elevada vulnerabilidade ambiental, uma vez que a mina estaria muito próxima a diferentes refúgios de vida silvestre e corredores ecológicos, propostos para proteger espécies ameaçadas de extinção. Ao mesmo tempo, a UCR identificava falhas graves no processo de licenciamento ambiental, uma vez que, entre outras coisas, o estudo nem mesmo fazia referência ao uso de explosivos na abertura da mina (CONSEJO UNIVERSITÁRIO, 2009).

Conforme descrito na próxima seção, em 2010 foi aprovada, na Costa Rica, a lei nº 8.904/2010, que proibia a mineração de ouro a céu aberto no país. Apesar da importância da lei, ela não afetava a mina Las Crucitas, pelo fato dela já possuir concessão de lavra e licença ambiental (LEFF, 2010; NORMAN, 2011). A licença de Las Crucitas foi somente cancelada pela Suprema Corte em 2011. Dois anos mais tarde, a Infinito Gold entrou com um processo contra o governo da Costa Rica no Centro Internacional para Acordos em Disputas de Investimento do Banco Mundial, exigindo uma indenização no valor de US\$ 1 bilhão (TICO TIMES, 2013).

4. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

Ao contrário do que se poderia esperar, a proposta de banimento da mineração de ouro a céu aberto na Costa Rica não surgiu a partir do governo nacional, mas sim como estratégia de alguns governos municipais, que se colocavam contra o desenvolvimento desta atividade. Desde os anos 1990, devido à crescente pressão social, governos locais iniciaram uma disputa direta contra o MINAE e a SETENA. Apesar de o direito de conceder licença de lavra ser uma prerrogativa do governo nacional, as esferas locais passaram a se opor publicamente contra a mineração a céu aberto (ISLA, 2002), inclusive se manifestando contra sua realização em diferentes territórios.

Quadro 1: Evolução da pressão dos governos municipais contra a mineração

Ano	Decisões
1995	Cantão San Carlos (Alajuela) rejeita a mineração de Las Crucitas; Cantão Sarapiquí (Heredia) repudia a mineração de ouro no país.
1996	Cantão Montes de Oro (Puntarenas) se opõe ao projeto de mineração Bellavista.
1997	Cantão Abangares (Guanacaste) solicita ao Cantão Puntarenas que anule a permissão da mina Beta Vargas; Cantão Puntarenas (Puntarenas) se opõem à mineração de ouro a céu aberto.
1998	Cantão Abangares (Guanacaste) se declara contrário a qualquer prática de extração mineral, tanto no cantão quanto no país; Cantão Puntarenas (Puntarenas) ratifica a oposição à mina Beta Vargas e solicita autorização à Suprema Corte de Justiça para interromper os trabalhos na mina; Cantão Montes de Oro (Puntarenas) rejeita a prospecção e a exploração da mina Bellavista, bem como em outras partes do cantão; Cantão Abangares (Guanacaste) veta mineração metálica a céu aberto em seu território; Cantão Montes de Oro (Puntarenas) declara corporações mineradoras persona non grata; Cantão Liberia (Guanacaste) rejeita a mineração Las Lilas.
1999	Cantão Tilaran (Guanacaste) solicita uma avaliação da mina Rio Chiquito; Cantão Montes de Oro (Puntarenas) reinter sua desaprovação à mina Bellavista e denuncia o trabalho das corporações.
2000	Cantão Montes de Oro (Puntarenas) declara sua solidariedade aos cantões da Zona Norte na oposição à mina Las Crucitas; Cantão Upala (Alajuela) solicita ao governo central que pare de conceder concessões de lavra e se opõe à pressão pela mineração na região; Cantão San Carlos (Alajuela) rejeita as minas Las Crucitas e Conchito.

Fonte: adaptado de Isla (2002)

Embora estas manifestações fossem meramente políticas e gerassem, quando muito, documentos de solicitação ao governo federal, elas foram importantes para criar um sentimento nacional contra a mineração a céu aberto, conforme apresentado no Quadro 1.

A transferência do debate da mineração de ouro, da escala local, para a nacional, deveu-se em particular, à questão da licença da mina Las Crucitas, uma vez que sua permissão dependia essencialmente do posicionamento de órgãos nacionais. O debate sobre a mina, por sua vez, tem por característica sua longa duração, mais de 15 anos, e adaptação. Ao longo desse tempo, os

diferentes presidentes da Costa Rica foram obrigados a se posicionar publicamente sobre a mina e, conseqüentemente, sobre a mineração de ouro a céu aberto. Dessa forma, tanto os movimentos ambientalistas, quanto as empresas, precisavam lidar com “humores políticos” que mudavam a cada quatro anos (DASILVA, 2010). Mais do que isso, o estudo da Costa Rica explicita a fragilidade das instituições e das decisões de Estado no contexto da América Latina. Conforme pode ser visto a seguir, decisões e políticas nacionais foram modificadas a cada eleição presidencial, de acordo com as motivações e interesses do governante no poder.

Dentro do contexto neoliberal, quando Miguel Angel Rodriguez tornou-se presidente (1998 - 2002) ele defendia explicitamente a concessão de novas licenças de lavra no país e o estímulo à extração mineral. Entretanto, na disputa por sua sucessão, essa visão de desenvolvimento foi usada contra ele, pelo candidato de oposição, Abel Pacheco que, enquanto deputado, já havia proposto um projeto de lei que proibia a extração de hidrocarbonetos no país (ENGLER; MARTINEZ, 2003).

Logo no início de seu mandato, Abel Pacheco (2002-2006) tinha como promessa construir um modelo de desenvolvimento para a Costa Rica que priorizasse a proteção dos bens naturais, ao contrário de enfatizar sua extração. Em seu discurso de posse, Pacheco colocou sua proposta nos seguintes termos:

“Vamos competir sem destruir a natureza porque, acima das conjunturas do momento, nossa rica biodiversidade será a grande riqueza de sempre e vamos preservá-la.

Antes que nos convertamos em um enclave petrolero, antes que convertamos a terra em minas a céu aberto, proponho impulsionar um esforço sustentável para converter a Costa Rica em uma potencia ecológica.

O verdadeiro petróleo e o verdadeiro ouro do futuro serão a água e o oxigênio; serão nossos aquíferos e nossos bosques” (PACHECO, 2002).

Como fora mencionado anteriormente, após eleito, ele assinou, em junho de 2002, um decreto que estabelecia a moratória nacional por tempo indeterminado da mineração de ouro a céu aberto (REPÚBLICA DE COSTA RICA, 2002).

Todavia, no período seguinte (2006 - 2010), Oscar Arias que havia governado a Costa Rica entre 1986 e 1990, e recebido o Prêmio Nobel da Paz em 1987, voltou à presidência. O novo presidente tinha grande interesse em promover o crescimento econômico do país, reduzindo a importância do turismo e incentivando as indústrias extrativas. Para tanto, em outubro de 2008, ele derrubou por decreto a moratória de Pacheco (DASILVA, 2010). Em defesa de sua posição, Arias afirmava que a mineração de ouro a céu aberto deveria

ser permitida desde que garantida sua viabilidade econômica, ambiental e social (LOAIZA, 2008).

Novamente, a troca de governo trouxe uma mudança de perspectiva. Logo após assumir a presidência, Laura Chinchilla (2010 - 2014) assinou um decreto criando nova moratória da mineração de ouro a céu aberto no país. O decreto suspendeu indefinidamente a prospecção, extração e processamento de materiais com o uso de mercúrio ou cianeto⁷ (MCDONALD, 2010a). Finalmente, no mesmo ano, o Congresso votou o banimento de todos os novos projetos de mineração metálica a céu aberto.

Da mesma forma que no caso da decisão contra a Infinito Gold, o setor mineiro tentou resistir à nova legislação. Em 2012, a *Asociación Cámara Costarricense de la Industria Minera y Afines* apresentou um recurso de inconstitucionalidade contra o novo código (MINA BELLAVISTA DE VUELTA, 2012). Entretanto, o pedido de inconstitucionalidade foi considerado improcedente pela Suprema Corte (EL PAÍS, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a proibição da mineração metálica a céu aberto na Costa Rica traz algumas perspectivas importantes para o debate sobre áreas livres de mineração. Porém, algumas particularidades do país precisam ser levadas em consideração, antes da comparação com outros países latino-americanos.

Do ponto de vista econômico, o ecoturismo e a preservação ambiental (por meio de esquemas de pagamentos por serviços ambientais, em uso desde os anos 1990) possuem relevante participação na economia da Costa Rica (SÁCHEZ-AZOFEIFA et al., 2007). Ao mesmo tempo, conforme discutido anteriormente, a mineração possui pequena importância econômica. A grande mineração foi desenvolvida principalmente por companhias transnacionais que se instalaram no país em um período de abertura econômica e concentração de terras de pequenos proprietários. Sendo assim, a população, de forma geral, não parece se perceber beneficiada pela mineração.

Sob uma perspectiva sociocultural, existe certo orgulho no país pelo seu reconhecimento como liderança ambiental regional. Portanto, há considerável grau de preocupação com a qualidade dos recursos naturais e as comunidades rurais podem contar com ambientes preservados (água, biodiversidade, solo) para realizar suas atividades. Sendo assim, a contaminação e

7 Apesar de Chinchilla sofrer pressão para cancelar o decreto de Arias que, não apenas autorizou a mina Las Crucitas, como também a declarou de utilidade pública e interesse nacional, a presidente afirmou que acataria a decisão da Suprema Corte, que ainda julgava o caso (EL PAÍS, 2010).

a degradação associadas à mineração de ouro também contribuíram para criar uma imagem negativa do setor.

Dentro desse contexto, a proibição à mineração, portanto, foi definida baseada em condições específicas. Ela não é uma proibição ampla, mas se limita a um grupo de minerais (metálicos) e a uma tecnologia de extração (mineração a céu aberto). Por exemplo, a proibição não se aplica à mineração de pequena escala realizada por cooperativas.

Apesar de muito do debate no nível nacional ter se dado após a proibição feita por Pacheco em 2002, ela foi impulsionada pelas diferentes iniciativas dos governos municipais. A literatura disponível, porém, não permite verificar o grau de importância política dessas iniciativas, devendo essa questão ser aprofundada em pesquisa futuras.

Ao mesmo tempo, a análise do debate no nível nacional mostra a fragilidade das instituições e a descontinuidade na definição de políticas públicas; característica comum a diferentes países da América Latina. Sendo assim, a cada nova eleição, o governo nacional mudava sua posição com relação à mina Las Crucitas, assim como sua política para a mineração. Se por um lado, essa fragilidade permitiu a incorporação do assunto nos debates eleitorais e favoreceu a nacionalização do tema; por outro lado ela serve de alerta para o risco de ruptura de políticas de moratória, banimento ou definição de áreas livres de mineração.

Além disso, a experiência da proibição da mineração metálica a céu aberto não parece ser única, apresentando paralelos com a proibição da extração de petróleo no país. Neste caso, redes de movimentos diversos também organizaram campanhas contra a concessão de licenças até que a Suprema Corte decidiu anular licenças concedidas nos casos em que povos indígenas não haviam sido consultados de forma apropriada⁸ (DASILVA, 2010).

Por fim, deve ser considerado o poder de influência desta experiência sobre outros países da região. A proposta de 2002 serviu de inspiração para o debate sobre a proibição de atividades extrativistas em outros países, como no caso da extração de petróleo no Equador (ENGLER; MARTINEZ, 2003; DASILVA, 2010).

8 Em 1998, durante o governo de Miguel Angel Rodriguez, foram concedidos 22 blocos de petróleo na Costa Rica. Alguns desses empreendimentos estavam localizados no Cantão de Talamanca, no sudeste da Costa Rica, uma região onde se localizavam diferentes unidades de conservação. A ausência de debate público sobre os projetos levou diferentes movimentos locais (fazendeiros, sindicatos de pescadores, grupo religiosos e movimentos indígenas) a se mobilizar, criando a Ação de Luta Anti-petroleira. Em 1999, foi elaborada uma declaração de oposição às concessões e um pedido de moratória da extração de petróleo em Talamanca. O movimento teve ampla cobertura nacional e, no ano seguinte, os projetos de extração foram cancelados pela Suprema Corte por não terem respeitado a Convenção n° 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (ENGLER; MARTINEZ, 2003).

REFERÊNCIAS

ASSOCIATED PRESS. Nicaragua gestiona ante Costa Rica detener concesión minera Associated Press Aug 05.

ASTORGA, Y. Impacto ambiental de la minería de oro a cielo abierto: caso Crucitas. In: RAMOS, A. C. Informe especial minería química a cielo abierto: el caso de Las Crucitas. San José: Universidad de Costa Rica, 2009.

BOEGLIN N., N. Implicaciones jurídicas internacionales del proyecto minero Crucitas para Costa Rica. In: RAMOS, A. C. Informe especial minería química a cielo abierto: el caso de Las Crucitas. San José: Universidad de Costa Rica, 2009.

CARBALLO, J. R. Parlamento Centroamericano (Parlacen) rechazó la explotación de minería a cielo abierto en Crucitas Al Día, San José, Aug 26.

----- Tribunal Centroamericano del Agua preocupado por río San Juan. Al Día, San José, Aug 23.

CIA. The World Factbook. 2013. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em 18 Dec 2013.

CONSEJO UNIVERSITÁRIO. UCR advierte: la minería y sus impactos. San Jose: Universidad de Costa Rica. 2009

DASILVA, J. M. Silence is golden: an exploration of local opposition to a Canadian gold mine project in Costa Rica. Faculty of Health Sciences, Simon Fraser University, Burnaby, B.C., 2010.

DGM. Producción minera 2010 y 2011. San José: Dirección de Geología y Minas, Costa Rica. 2012

DYER, Z. Costa Rica: from 'green' to gold? 2008. Disponível em: <http://nacla.org/news/costa-rica-green-gold>. Acesso em 03 Oct 2013.

EL PAÍS. Recurso de amparo contra decreto presidencial que favorece minería a cielo abierto. El País, San José, Oct 20.

----- Viceministro y asesor de Laura Chinchilla ha sido un aliado de Crucitas. 2010. Disponible em: www.conflictosmineros.net/contenidos/11-costa-rica/9465-renuncio-viceministro-aliado-de-mineria-a-cielo-abierto. Acceso em 01 Oct 2013.

----- Sala IV de Costa Rica avala prohibición de minería metálica a cielo abierto. 2013. Disponible em: http://elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/77553. Acceso em 10 Dec 2013.

ENGLER, M.; MARTINEZ, N. True gold of our future. *New Internationalist*, 361, p. 01 Oct, 2003.

GORDON, T.; WEBBER, J. R. Imperialism and resistance: Canadian mining companies in Latin America. *Third World Quarterly*, v.29, n.1, p.63-87. 2008.

HANSEN-KUHN, K. Structural adjustment in Central America: the case of Costa Rica. Washington, D.C.: The Development Gap. 1993

HURTADO, R. J. V.; HERNÁNDEZ, J. J. M. Los conflictos ecológico-distributivos en Puntarenas: el caso de la mina Bellavista de Miramar. Una aproximación inicial *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, v.Especial, p.243-286. 2012.

IBGE. Países. 2013. Disponible em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acceso em 19 Dec 2013.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE. Trade Map. 2013. Disponible em: <http://www.trademap.org>. Acceso em Oct 04.

ISLA, A. A struggle for clean water and livelihood: Canadian mining in Costa Rica in the era of globalization. *Canadian Woman Studies*, v.21/22, n.4/1, p.148-154. 2002.

LA NACIÓN. Costa Rica: work at Crucitas mine shut down over endangered species translated. *La Nación*, San José, Oct 23.

LEFF, A. Costa Rica lawmakers vote to ban open-pit mining. *Reuters* Nov 10.

LOAIZA, V. Costa Rica reactivates gold mining permits after 6 years. *La Nacion*, San José, Apr 28.

MCDONALD, M. Costa Rican court sets date for gold mine dispute hearing. *Tico Times*, San José, Oct 28.

----- Chinchilla issues decrees her first day on the job. *Tico Times*, San José, May 8.

----- Hunger strikers get non-committal response from Chinchilla on mine. *Tico Times*, San José, Oct 21.

MINA BELLAVISTA DE VUELTA. Empresas mineras quieren eliminar la Reforma al Código Minero. 2012. Disponible em: www.conflictosmineros.net/contenidos/11-costa-rica/10367-empresas-mineras-quieren-eliminar-la-reforma-al-codigo-minero. Acceso em 01 Oct 2013.

MONESTEL H., H. Crucitas: visión de las comunidades. In: RAMOS, A. C. Informe especial minería química a cielo abierto: el caso de Las Crucitas. San José: Universidad de Costa Rica, 2009.

NORMAN, C. R. Sala I annuls Crucitas mining concession, dismisses appeals. *Tico Times*, San José, Nov 11.

PACHECO, A. Mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, para el período constitucional Mayo 2002-Mayo 2006. 2002. Disponible em: http://www.nacion.com/ln_ee/2002/mayo/08/discursoabel.html. Acceso em 10 Dec 2013.

QUESADA-MATEO, C. A. El modelo de desarrollo y la minería metálica a cielo abierto en Crucitas. In: RAMOS, A. C. Informe especial minería química a cielo abierto: el caso de Las Crucitas. San José: Universidad de Costa Rica, 2009.

QUESADA-MATEO, C. A.; SOLIS-RIVERA, V. Costa Rica's national strategy for sustainable development: a summary *Futures*, v.22, n.4, p.396-416. 1990.

REPÚBLICA DE COSTA RICA. Constitución Política de la República de Costa Rica San José. 1949

----- Código de Minería (Ley 6797/1982). San José: La Asamblea Legislativa. 1982

----- Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554/1995). San José. 1995

----- Decretos n° 30477-MINAE. San José. 2002

SÁCHEZ-AZOFEIFA, G. A.; PFAFF, A.; ROBALINO, J. A., et al. Costa Rica's payment for environmental services program: intention, implementation, and impact. *Conservation Biology*, v.21, n.5, p.1165-1173. 2007.

SÁENZ V., M. Las experiencias de la minería de oro en Costa Rica. In: RAMOS, A. C. Informe especial minería química a cielo abierto: el caso de Las Crucitas. San José: Universidad de Costa Rica, 2009.

TICO TIMES. Infinito Gold to sue Costa Rica in World Bank court for \$1 billion. *Tico Times*, San José, Oct 7.

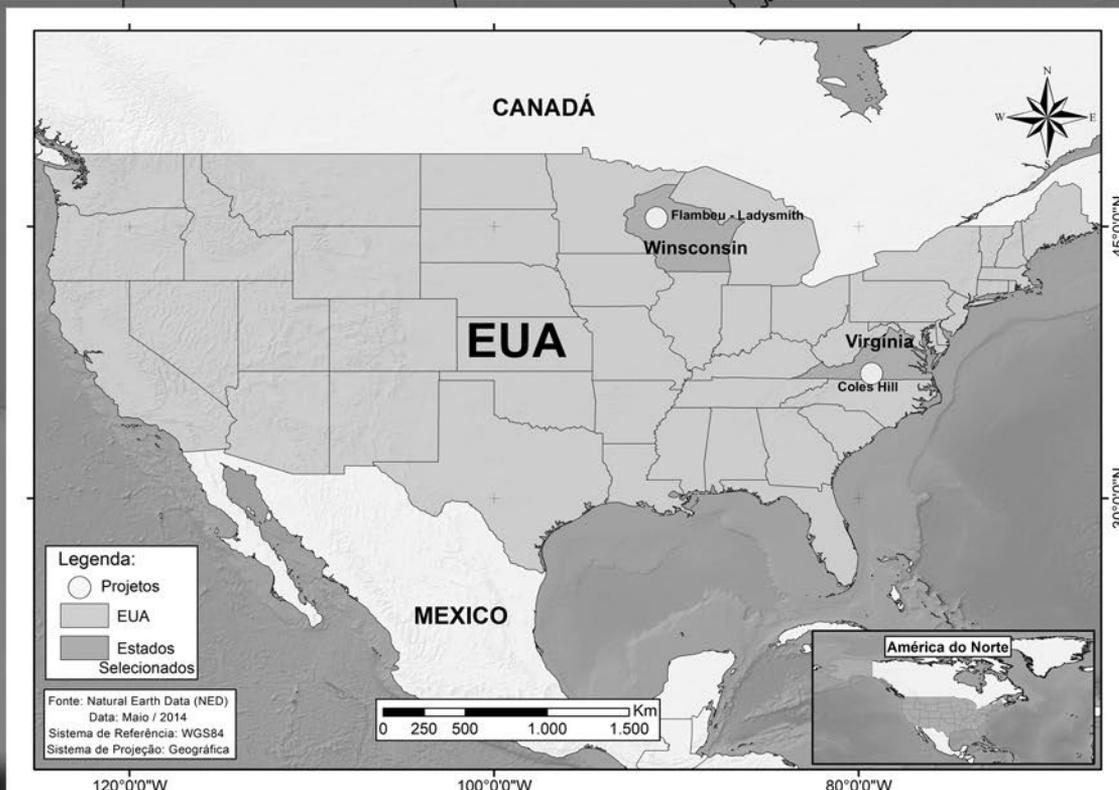
TLA. Fundamentos éticos y jurídicos del Tribunal Latinoamericano del Agua. 2014. Disponível em: <http://tragua.com/quienes-somos/fundamentos-vision-mision-objetivos/>. Acesso em 26 Mai 2014.

UN. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007. Disponível em: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=VM&term=ares61295>. Acesso em 11 Dec 2013.

USGS. 2011 Minerals Yearbook. Washington: U.S. Geological Survey. 2013

WALKER, C. Costa Rica: environmental campaign at crisis point. *Greenleft Weekly*, 293, p. Oct 15, 1997.

WORLD BANK. Data. 2013. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em 25 Out 2013.



ESTADOS UNIDOS: RISCO AMBIENTAL, MOVIMENTO ANTI-MINERAL E OPOSIÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Rodrigo Salles Pereira dos Santos

APRESENTAÇÃO DO CASO

A proposta do texto é apresentar, a partir de um exemplo significativo, ainda que atípico¹, uma solução de restrição às atividades extrativas minerais nos Estados Unidos da América (EUA). Essa solução é apresentada, essencialmente, a partir de um processo de instituição de legislação estadual de moratória² ou banimento à mineração. Nesse sentido, o caso norte-americano se apoia, essencialmente, no exemplo da moratória à mineração de sulfetos no estado de Wisconsin³.

Em grande medida por essa razão, o caso abordado apresenta características específicas às modalidades de moratória cristalizadas institucionalmente, sendo o exemplo de Wisconsin substantivamente referido a um padrão

1 Dadas a extrema descentralização sociopolítica e de enraizamento do padrão sócio-histórico liberal de regulação das atividades econômicas nos EUA.

2 A moratória é uma modalidade específica de constituição de áreas livres de mineração, implicando a suspensão de concessão de direitos de exploração e exploração minerais, temporária ou permanente, geral ou restrita a depósitos minerais específicos.

3 Entretanto, para a composição do caso foi realizada, ainda, pesquisa sobre a proibição da mineração de urânio no estado da Virgínia, cujo processo é apresentado sob a forma de anexo. Assim como o exemplo de Wisconsin, o processo na Virgínia constitui também uma exceção ao padrão mais geral da regulação dessa indústria no país.

de regulação das atividades extrativas excepcionalmente elevado. Nesse sentido, o padrão norte-americano de restrição à indústria extrativa mineral pode ser definido como limitado, relacionado a processos tecnológicos, regiões e, principalmente, tipos de minério específicos.

Os elementos-chave para o entendimento da moratória como principal solução institucional a formas de extração mineral específicas são os riscos ambientais definidos de forma ampla, incorporando poluição industrial e saúde pública. Entretanto, o caso em questão – assim como o caso em anexo – ajuda a tematizar também, as estruturas sociopolíticas e movimentos anti-mineração em torno de sua relação com bens naturais como a água e a terra, a formação de identidade a partir de coalizões entre populações nativas e não-nativas, padrões de ação coletiva confrontacional institucionais e não institucionais, dentre outros fatores.

O texto se divide em três partes, além desta seção introdutória. Na primeira, é definido um contexto nacional norte-americano, articulando o papel da mineração e de seus agentes e a estrutura de sua economia, assim como a relação entre o regime de distribuição de poder e as formas de acesso aos e controle dos bens minerais. Na segunda, é apresentada a trajetória de contestação relativa ao exemplo de Wisconsin, reunindo elementos acerca do núcleo da contestação (demanda), da estrutura de oportunidades e restrições políticas a ela associada, aos papéis desempenhados pelos principais agentes do movimento anti-mineração e, finalmente, às dinâmicas e estratégias que conduziram à consolidação institucional da moratória à mineração. Finalmente, a seção conclusiva busca apresentar sinteticamente os resultados do estudo de caso.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

Os EUA se localizam na América do Norte, entre os oceanos Pacífico (a Oeste) e Atlântico (a Leste), fazendo fronteira com o Canadá (ao Norte) e com o México (ao Sul). O país possui área total de 9.826.675 m², constituindo o terceiro maior território de um Estado-nação. Em parte por sua vastidão, o território dos EUA apresenta características diversas, contendo vastas áreas de planície em suas zonas centrais, áreas montanhosas a Leste e, sobretudo, a Oeste, além de topografia acidentada no estado do Alasca (que faz fronteira também com a Rússia) e vulcânica no do Havaí (CIA, 2013).

O país abriga 316.668.567 milhões de habitantes, segundo estimativa de julho de 2013, considerada a quarta maior população do mundo (CIA, 2013). Sua densidade demográfica estimada é, portanto, de 32,23 hab./km². O Índice

de Desenvolvimento Humano (IDH) do país no Ranking do IDH Global 2012 era de 0,937, o terceiro mais elevado do mundo, o que o situa entre as nações caracterizadas por desenvolvimento humano muito alto (UNDP, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) norte-americano era o segundo maior do mundo, segundo dados de 2012⁴, com US\$15,94 trilhões, enquanto o PIB per capita para o mesmo ano era de US\$50,7 mil, representando o décimo quarto em termos mundiais. A composição do PIB apresenta forte predominância do setor terciário (79,7%), seguido pela indústria (19,2%), de modo que o setor primário corresponde a apenas 1,1% (CIA, 2013) de participação relativa.

A indústria norte-americana é diversificada e apresenta elevado conteúdo tecnológico, sendo relevantes em sua estrutura os subsetores aeroespacial, automotivo, de bens de consumo, de equipamentos eletrônicos, de processamento de alimentos, químico, siderúrgico, de telecomunicações, além dos segmentos madeireiro, extrativo mineral e petrolífero (CIA, 2013).

Embora a participação do setor primário na economia dos EUA seja comparativamente restrita, o país é um importante produtor de algodão, aves, carne de porco, carne bovina, frutas, legumes, milho, peixes, produtos florestais, laticínios, trigo, além de outros grãos.

O déficit da balança comercial dos EUA foi estimado em US\$440,4 bilhões em 2012, confirmando uma tendência deficitária do comércio exterior norte-americano desde 1976, que deve ser compreendida como resultado complexo da perda de competitividade de seu setor secundário - em face de processos de aperfeiçoamento industrial (industrial upgrading) de seus principais competidores - e de crises de sobrevalorização cambial (BLECKER, 2013). A despeito de expressivas importações (US\$2,303 trilhões), em especial de matérias-primas (32,9%) e bens de consumo (31,8%), as exportações no ano foram de US\$1,561 trilhão, lideradas pelos bens de capital (49%) (CIA, 2013).

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

O setor extrativo mineral, em geral, contribui de forma relativamente limitada para a produção total de um país. Segundo o *International Council on Mining & Metals* (ICCM)⁵, essa participação, entendida como proporção do Valor Adicionado (VANCE, 2013) no Produto Interno Bruto (PIB), se situa entre 2 e 4% (BEA, 2012; ICCM, 2012). No caso norte-americano, essa participação fica

4 Os dados são estimados para dólares de 2012 e corrigidos segundo a paridade do poder de compra (CIA, 2013).

5 Organização fundada em 2001 e composta de 22 empresas mineradoras e metalúrgicas, além de 35 associações setoriais, com vistas à promoção de práticas de desenvolvimento sustentável em ambos os setores.

ainda um pouco abaixo do limite inferior - integrando a extração de petróleo e de gás natural -, tendo sido registrada em 1,8% do PIB em 2012 - apresentando números absolutos de US\$285,155 bilhões (BEA, 2012).

Apesar disso, da perspectiva de sua dotação de recursos naturais, o país possui reservas abundantes de bauxita, cobre, chumbo, ferro, fosfatos, madeira, mercúrio, molibdênio, níquel, ouro, petróleo e gás natural, potássio, prata, terras raras, tungstênio, urânio e zinco, além de possuir “as maiores reservas do mundo de carvão, com 491 bilhões de toneladas respondendo por 27% do total mundial (CIA, 2013).

No que compete ao comércio exterior, a exportação de minérios atingiu US\$7,038 bilhões (0,46% do total exportado) em 2012, atribuindo aos EUA 3,1% de participação na exportação mineral mundial - destacando-se a maior representatividade de minerais e concentrados de cobre, ferro, molibdênio e zinco e de parceiros como o Canadá (25,9%), a China (24,2%) e o México (17,9%).

De outro lado, a importação chegou a US\$4,074 bilhões, correspondendo a 0,17% do total importado e a 1,54% do comércio mundial, sendo dignos de nota a participação de minerais e concentrados de ferro, titânio, cinzas e resíduos, alumínio e urânio ou tório e países como Canadá (26,8%), Austrália (17,1%), África do Sul (16,4%) e Brasil (6,5%)⁶. Assim, o saldo positivo da balança comercial mineral dos EUA, de US\$2,964 bilhões (ITC, 2013), é pouco significativo em face do enorme déficit comercial da economia norte-americana.

De acordo com o Serviço Geológico dos EUA (U.S. Geological Survey - USGS), a mineração doméstica total dos EUA em 2011 correspondeu a 5,04 bilhões de toneladas, extraídas majoritariamente a partir de técnicas de mineração a céu aberto. Os dez estados que lideram a extração em volume, respondendo por cerca de 56% da tonelagem total removida, são, em ordem decrescente: Nevada, Arizona, Texas, Minnesota, Flórida, Califórnia, Pensilvânia, Michigan, Utah e Missouri (EWELL, 2013).

Os EUA são o 3º maior produtor mundial de chumbo (7%), tendo extraído 334 mil t. em 2011, em especial dos estados de Missouri, Alasca e Idaho (GUBERMAN, 2013). São ainda o 2º maior explorador de molibdênio (24,1%), com 63,7 mil t. extraídas em 2011, particularmente nos estados de Colorado, Arizona, Utah, Idaho e Montana (POLYAK, 2012). O país é também o 3º produtor mundial de rocha fosfática (14,1%), com 28,1 milhões de toneladas (Mt.) extraídas em 2011. Suas principais minas se concentram nos estados da Flórida, Carolina do Norte, Idaho e Utah (JASINSKI, 2013).

6 Aparte as exportações (US\$137,533 bilhões) e importações (US\$433,362 bilhões) de combustíveis minerais, respectivamente 8,9% e 18,57% dos totais exportado e importado, de um lado; e 4,14% e 12,56% de participação das exportações e importações mundiais. Destaca-se o valor das importações de petróleo cru dos EUA para 2012, da ordem de US\$321,859 bilhões.

No que concerne à produção de cobre, os EUA são o 4º colocado mundialmente, com uma produção da ordem de 1,11 Mt. em 2011, e, em grande medida, concentrada nos estados do Arizona, Utah, Novo México, Nevada e Montana. Quanto à produção mundial de ouro, o país é o 3º colocado (8,8%), tendo extraído 234 mil t. em 2011. Os estados que concentram a extração são Nevada, Alasca, Utah, Colorado e Califórnia (GEORGE, 2013). Finalmente, o país é o 2º maior produtor de carvão mineral do mundo (12,9%), tendo sido responsável pela exploração de 1,094 bilhão de t. em 2011. Os principais estados onde se dá a exploração do minério são Wyoming, Virgínia Ocidental, Kentucky e Pensilvânia (EIA, 2013).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o investimento direto externo (IDE) na indústria extrativa mineral norte-americana entre 2001 e 2011 correspondeu a US\$139,614 bilhões, com um pico neste último ano de US\$27,433 bilhões. No entanto, cerca de 65% do IDE do período correspondeu ao subsetor de extração de petróleo e gás natural. Apesar da pouca disponibilidade de análises específicas sobre o setor mineral *stricto sensu*, estudos menos recentes apontam penetração relativa de capital estrangeiro nesse setor antes como solução do que como problema.

Dessa forma, o volume de capacidade produtiva sob controle estrangeiro atingia, por exemplo, em 1984, as proporções de 18%, 30% e 44% nos segmentos extrativos de chumbo, cobre e ouro. Entretanto, a elevação da participação do capital externo na indústria extrativa mineral norte-americana foi entendida, nos anos 1980, como meio de preservação dos empregos e da autossuficiência relativa da produção mineral e de redução do déficit da balança mineral (SOUSA; YAREMCHUK; GRAHAM, 1987).

Nesse sentido, a evolução recente da indústria não tem apontado níveis de penetração superiores de capital externo, particularmente nos segmentos nos quais os EUA desempenham um papel de *global player*, sendo digna de nota apenas a participação significativa de empresas multinacionais e transnacionais canadenses dentre os principais agentes econômicos em operação no território norte-americano.

Dessa forma, tensões relacionadas à origem do capital (doméstico x estrangeiro) não assumem maior significação na indústria extrativa mineral dos EUA, enquanto considerações acerca do papel geopolítico estratégico de minerais selecionados, da manutenção de níveis de produção compatíveis com movimentos de preço e volume adequados às necessidades da indústria da transformação nacional, e da defesa do emprego e da renda dos trabalhadores mineiros norte-americanos assumem prevalência⁷.

7 Nesse sentido, diferentemente de grande parte dos casos estudados, como os da Argentina e das Filipinas, por exemplo, não há quaisquer indícios de um sentimento nacionalista

3. MARCO REGULATÓRIO

3.1 NÍVEL DE CENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES

O federalismo pode ser definido, propriamente, como a forma de organização do Estado por meio da qual o exercício do poder é “constitucionalmente dividido entre um governo central e níveis semiautônomos de governo, geograficamente definidos”, os quais possuem direitos de representação no governo central (ROSENN, 1994). Nesse sentido, a questão federal diz respeito às fórmulas específicas de divisão do poder entre unidades nacionais e subnacionais.

O exemplo do federalismo norte-americano originário apresenta uma concepção da forma do Estado, primeiramente, como “solução prática para o problema de unificar treze colônias autônomas, previamente britânicas, em um governo que permitisse o desenvolvimento de um mercado comum”; e, em segundo lugar, como “técnica adicional para dispersão do poder” (ROSENN, 1994), complementar à teoria da separação dos poderes do Estado.

A partir dessa caracterização prévia pode-se, então, ser mais bem compreendida a estrutura descentralizada avançada do Estado norte-americano, cuja forma de organização vigente consistiu em “simplesmente garantir ao governo nacional “Poder Legislativo em todos os casos nos quais as legislaturas estaduais fossem individualmente incompetentes””. Nesse sentido, a organização constitucional original do Estado norte-americano propôs uma divisão tripartite de poderes: “especificamente delegados” ao governo central; negados às unidades federativas, de forma absoluta ou condicionada à permissão do Congresso; e, sobretudo, manteve sob a prerrogativa das unidades subnacionais todos os poderes não enumerados, permitindo-as reter parcela significativa de sua soberania original (ROSENN, 1994).

No que concerne à regulação político-institucional da indústria extrativa mineral especificamente, a atribuição limitada de poderes ao governo central norte-americano se distingue fortemente de alguns dos principais regimes federativos latino-americanos, como a Argentina, o Brasil, o México e a Venezuela, que provêm atribuições específicas e, muitas vezes, exclusivas, definidas constitucionalmente, ao governo central, para regulação da exploração (prospecção) e da exploração (extração) minerais (ROSENN, 1994).

Assim, à forma federal do Estado norte-americano, sobrepõe-se uma forma de governo republicana, uma forma política tradicional bipartidária (operada a partir dos partidos Republicano e Democrata) e, em especial, um regime de governo presidencialista, caracterizado pela divisão em

explícito que sirva de base para a emergência de processos de restrição e de proibição à mineração.

poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Quanto a essa divisão, o Poder Legislativo dos EUA é bicameral, sendo formado pelo Senado e pela Câmara de Representantes.

O Senado ou Câmara Alta é composto por 100 senadores - 2 representantes para cada um dos estados-membros, independentemente de sua população - eleitos diretamente para o exercício de mandatos de 6 anos, enquanto a Casa dos Representantes (Câmara Baixa) é formada por 435 deputados eleitos diretamente para mandatos de 2 anos, representando cada um dos distritos congressionais do país (CIA, 2013).

A divisão administrativa dos EUA é complexa e detalhada, sendo apresentada aqui de forma meramente panorâmica em três níveis principais. O país é dividido em 50 estados e 1 distrito, além de reservas indígenas relativamente independentes. Os estados se subdividem em condados (*counties*) ou jurisdições político-geográficas equivalentes (como freqüências ou *parishes* na Louisiana e vilas ou *boroughs* no Alasca), além de cidades independentes (*independent cities*) e tribos reconhecidas pelo Estado (*State recognized tribes*). Estes, por sua vez, reúnem cidades (*cities*), vilas (*towns*) e aldeias (*villages*), mas podem compreender ainda distritos civis (*civil townships*)⁸.

Para os propósitos deste trabalho, importa detalhar, em alguma medida, as formas e regimes de governo das principais subunidades político-administrativas, a saber, estados, condados e municipalidades. Em primeiro lugar, dada a forma federalista do Estado, os estados individuais constituem repúblicas em si mesmas, adotando a divisão de poderes como regime de governo - sendo o Governador o chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo caracterizado, em geral, por representação bicameral. Por sua vez, condados e assemelhados são governados, em geral, por conselhos ou comissões, que reunificam as três dimensões do poder, abrangendo desde funções administrativas básicas de ordem jurídico-legal até a provisão de infraestrutura e serviços públicos complexos. Finalmente, unidades municipais são caracterizadas por governos locais, cuja organização articula, em geral, conselhos administrativos e prefeitos.

Essa estrutura complexa exerce efeitos importantes sobre a regulação da atividade econômica, em geral, e da indústria extrativa mineral, em particular. Assim, as diretrizes básicas da legislação ambiental são definidas em nível administrativo federal, tendo sido consolidadas a partir da promulgação do *National Environmental Policy Act* (NEPA), em 1969, e de legislações nacionais compreensivas dele derivadas, como o *Clean Air Act* (1970), o *Clean Water Act* (1972), o *Endangered Species Act* (1973) e o *Safe Drinking Water Act* (1974), dentre outros.

⁸ Há ainda, exemplos de cidades-condado (*city-counties*) e cidades-distrito (*city-townships*) consolidados que unificam poderes governamentais de ambos os entes.

Na prática, esse marco legal define princípios gerais norteadores para a administração federal no que respeita a projetos governamentais possuidores de impactos ambientais potenciais, assim como estabelece a obrigatoriedade da Avaliação Ambiental, AA (Environmental Assessment - EA) e do Relatório de Impacto Ambiental, RIMA (Environmental Impact Statement - EIS) para empreendimentos que possuam financiamento federal (FERREIRA, 2010). Além disso, estabelece condições de informação e participação de agentes interessados através de audiências públicas (CORRÊA, 2006; RICHARDSON, 2003).

Mais importante, a implementação desse marco legal se estrutura a partir da divisão de competências entre autoridades federais, estaduais e locais - ainda que sua regulação esteja sob a responsabilidade da Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency - EPA), organismo federal dotado de status ministerial. Em grande medida, a jurisdição do processo de licenciamento ambiental é partilhada entre a Agência e, especialmente no que concerne a projetos de investimento privados, os órgãos da administração estadual.

Emerge, entretanto, uma tendência recente de reversão limitada do equilíbrio de poder entre estados e Federação norte-americanos, em favor do último, particularmente no que concerne à regulação de questões para as quais os poderes Executivo e Legislativo estaduais são, reconhecidamente, inadequados como esferas de formulação e execução de políticas associadas à mineração - tais como a gestão de bacias hidrográficas, a regulação da poluição industrial, etc.

Assim, os recentes conflitos em torno dos papéis regulatórios de governos federal, estaduais e locais acerca do fraturamento hidráulico (*fracking*) de gás natural vêm sendo definidos propriamente como “guerras” (NEGRO, 2012). A exploração de gás de xisto, para o autor, tem se apresentado como uma questão eminentemente contenciosa, articulando ampla oposição local, interesses pró-desenvolvimentistas estatais em múltiplas escalas e maior envolvimento de agências federais, como a própria Agência de Proteção Ambiental.

3.2 PROPRIEDADE E CONTROLE DOS RECURSOS MINERAIS

O frágil equilíbrio característico do arranjo federativo norte-americano, em favor da autonomia de suas subunidades nacionais, também produziu marcas importantes sobre as estruturas institucionais de acesso e controle sobre os bens naturais e, em particular, sobre sua fração mineral.

Assim, de uma perspectiva histórica, o acesso à terra e a seus recursos naturais tem sido considerado o principal impulso ao padrão mercantilista de desenvolvimento econômico norte-americano - centrado na formação e fortalecimento do Estado nacional, no aumento do volume e estoque de metais preciosos e em relações comerciais favoráveis com o exterior - desde o perío-

do colonial (1620-1776), passando pela primeira etapa da período pós-colonial (1776-1890) e, finalmente, com o fechamento da fronteira à Oeste (GOONAN; RODENBURG, 2002).

Nesse sentido, a dinâmica de aquisição, privatização e colonização da terra condicionou o estabelecimento da indústria extrativa mineral no território norte-americano. A partir da Independência dos EUA, em 1776, a configuração de um Estado federalista altamente descentralizado se associaria àquela dinâmica, explicando, em grande medida, a emergência de uma política mineral nacional que apenas ratificaria as práticas econômicas vigentes (GOONAN; RODENBURG, 2002).

Até então, o desenvolvimento dessa indústria vinha sendo caracterizado por fenômenos de ‘corrida’ (*rush*) mineral e a febre do ouro da Califórnia de 1849-50 foi crucial em introduzir as “instituições econômicas e sociais-chave, em particular aquelas regulando direitos e resolução de disputas” (RICHARDSON, 2003).

A origem dessas instituições pode ser traçada até a legislação espanhola e mexicana de 1661, conhecida como Leis das Índias⁹, que reconhecia a legitimidade de reivindicações individuais sobre áreas de mineração a partir da “Doutrina da Prioridade” ou do direito superior da primeira reivindicação. A referida legislação estabeleceu os mecanismos legais procedimentais e uma estrutura de governança para os assentamentos mineradores, assim como definiu métodos de análise e direitos de propriedade minerais (RICHARDSON, 2003).

Desse modo, a implantação da indústria extrativa mineral nos EUA pode ser interpretada a partir de certo ‘vazio institucional’, de maneira que “enquanto o Governo Federal se manteve em silêncio sobre questões locais, os mineiros detiveram o livre acesso a todas as terras públicas e instituíram seus próprios mecanismos para a resolução de disputas” (RICHARDSON, 2003).

Dada a condição de “acesso irrestrito às terras públicas” (RICHARDSON, 2003), as diversas legislações locais acerca dos direitos de propriedade mineral foram instituídas a partir de princípios adotados em Jackass Gulch, Califórnia¹⁰, fundamentando, progressivamente, leis de mineração adotadas em Oregon, Nevada, Arizona e Idaho.

Mais importante, “estes princípios fundamentais, por sua vez, serviram de base para a legislação nacional”, a partir da promulgação da *Lode Law* (1866), do *Placer Act* (1870) e, sobretudo, da Lei Geral da Mineração ou

9 Recopilacion de las Leyes de Los Reynos de las Indias.

10 Acerca, sobretudo, do direito de propriedade individual relativa à reivindicação mineral de até 100m², da obrigatoriedade do registro de negociações de reivindicações minerais, e da resolução de questões relativas à propriedade por cortes judiciais compostas por cinco pessoas (RICHARDSON, 2003).

General Mining Act (1872), cujo propósito primário foi o de “codificar o direito de acesso aos depósitos minerais por parte de cidadãos privados, para fins de exploração, ocupação e compra” (RICHARDSON, 2003).

A Lei Geral da Mineração ratificou dois princípios básicos da legislação consuetudinária acerca da exploração mineral: acesso livre aos bens minerais sob domínio público e taxaçaõ simples de titularidade para o requerente, implicando em ausência de cobrança de *royalties*, por exemplo. Como os autores a definem, a lei constituiu um recurso importante para “a transferência de recursos politicamente controlados para o setor privado” (MORRIS et al., 2006) e se mantém regulando a indústria extrativa mineral até hoje, em suas diretrizes mais importantes (DOBRA, 2013).

Esse sistema legal permite a qualquer cidadão norte-americano reivindicar direitos minerários em terras federais aos órgãos federais correspondentes a partir da identificação de minerais localizáveis (locatable ou hard rock)¹¹. É importante, desse modo, identificar uma distinção básica introduzida pelo sistema entre minérios locatable ou hard rock e leasable ou locáveis (cf. Tabela 1).

Tabela 1. Tipos de Minérios, de acordo com o marco regulatório norte-americano

Tipos de Minérios	Minérios localizáveis (locatable ou hard rock)	Minérios locáveis (leasable)
Características geológicas	Estruturas verticais.	Estruturas horizontais.
Prospecção	Custos elevados.	Custos baixos.
Beneficiamento	Necessidade de tratamento primário.	Uso imediato como commodity.
Exemplos	Chumbo, cobre, ouro, platina, prata, tungstênio, urânio, zinco, etc.	Agregados (areia, cal, argila, saibro, gipsita, etc.) e combustíveis (carvão, petróleo, gás natural, etc.)

Fonte: DOBRA, 2013

¹¹ Na esfera dos minerais localizáveis, no que diz respeito às terras privadas, os direitos de propriedade sobre os recursos naturais e minerais a elas associados são completos – não vinculando o recolhimento de royalties, a necessidade de solicitação de concessões ou mesmo quaisquer distinções entre proprietário e superficiário, elementos típicos de marcos regulatórios onde o Estado detém os direitos de propriedade sobre os recursos minerais. No caso de terras públicas estaduais, os direitos sobre esses recursos são definidos caso a caso.

Na primeira categoria se enquadram a platina, ouro, prata, cobre, chumbo, zinco, urânio e tungstênio, dentre outros. Estes são minérios caracterizados por estruturas geológicas verticais, elevados custos de prospecção e demandas de beneficiamento primário. Por sua vez, a categoria dos locáveis compreende os minerais de “variedade comum”, como agregados (areia, cal, argila, saibro, gipsita, etc.) e combustíveis (carvão, petróleo, gás, etc.), definidos pela presença em estruturas geológicas horizontais, custos de prospecção relativamente baixos e pronta usabilidade como *commodity*.

Tais características explicariam, da perspectiva do Estado, o tratamento diferencial dos direitos de propriedade desses tipos de exploração mineral, legitimando formas de regulação e taxação diversas e que, em grande medida, garantem “recompensas” maiores ao grupo de minerais *hard rock*, em função dos riscos mais elevados envolvidos em sua extração (DOBRA, 2013).

A convergência de três eixos, a saber, da natureza descentralizada do poder governamental sob o arranjo federativo norte-americano (ROSENN, 1994), do caráter liberal do regime de propriedade sobre os bens minerais (MORRIS et al., 2006) e dessa estrutura dualista (minerais localizáveis x locáveis) do aproveitamento econômico e técnico e dimensão estratégica dos recursos minerais (DOBRA, 2013), é explicativa, em grande medida, da extraordinária continuidade do marco regulatório da indústria extrativa mineral nos EUA.

Assim, é possível afirmar que a mudança mais expressiva no marco ocorre no início do séc. XX, significando uma reorientação do papel do Estado no acesso e controle dos recursos minerais. Em primeiro lugar, nesse período, os EUA assistiram à consolidação de um movimento ambientalista, cujo principal representante foi o Sierra Club, e de um posicionamento político conservacionista - representado pelo governo de Theodore Roosevelt - após o fechamento da fronteira. De fato, preocupações acerca da disponibilidade futura de determinados minerais e das consequências do desenvolvimento econômico (GOONAN; RODENBURG, 2002) emergiram no contexto sociopolítico, e foram particularmente agravadas pela corrida do petróleo (oil rush) do Oeste, em 1909, e pela entrada na I Guerra Mundial, em 1917.

Nesse contexto, o problema da restrição e regulação da comercialização de terras públicas começou a ser enfrentado pelo Governo Federal: primeiramente, através da criação de reservas de terras públicas ricas em depósitos minerais já em 1909; e, principalmente, através de instrumentos legais como o *Stock Raising Homestead Act* (1916). Esse último criou uma cisão entre os direitos de propriedade sobre bens minerais - particularmente de carvão, naquele momento, retendo-os - dos direitos de superficiário para os novos assentamentos em terras públicas (GOONAN; RODENBURG, 2002) e, finalmente, da Lei de Arrendamento Mineral (*Mining Leasing Act*), em 1920.

Essa última legislação instaurou plenamente, no âmbito do acesso aos recursos minerais, uma distinção entre minerais metálicos – equivalentes a minerais localizáveis –, de um lado; e minerais combustíveis (carvão, petróleo e gás) e fertilizantes (enxofre, fosfato, potássio e minerais de sódio) – ou locáveis, de outro. Enquanto os primeiros permaneceram sob o regime de propriedade privada definido pela Lei Geral da Mineração, esses últimos passaram a ser acessados através de um sistema federal de arrendamento (leasing), implicando o pagamento de royalties (em média de 12,5%) para os recursos explorados em terras públicas (KLYZA, 2000).

Desde então, o regime norte-americano de acesso e controle dos bens minerais vem mantendo essa estrutura dual, com poucas alterações dignas de nota. Assim, diferentemente de outros países, onde a década de 1990 representou um esforço de liberalização de marcos regulatórios minerais, nos EUA, a continuidade histórica de um sistema regulatório predominantemente liberal vem ensejando esforços em sentido contrário, voltados ao questionamento dos princípios de acesso livre e à instituição de formas de taxaço sobre a exploração mineral, por exemplo, através de sessões do Congresso Nacional em 2007 (H.R. 2262) e 2009 (H.R. 699), assim como nas versões preliminares dos planos orçamentários federais de 2012 (Fiscal Year 2012 Budget, FY2012) e 2013 (FY2013) (DOBRA, 2013).

Esses esforços têm sido empreendidos a partir de uma variedade de agentes, desde grupos de pressão ambientais a ativistas acadêmicos e políticos variados. No entanto, tais movimentos têm sido recorrentemente frustrados. No entanto, essa resiliência é devida à combinação de uma “poderosa coalizão regional” de interesses em torno da mineração hard rock ou metálica, apoiada na estrutura institucional do Senado norte-americano; com a inabilidade da coalizão anti-mineral em estabelecer “pontes com grupos de interesse em outras áreas” (MORRIS et al., 2006).

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. DEMANDA

A literatura consultada não apresenta a imagem de um movimento anti-mineração expressivo nos EUA, apesar da apreciação histórica de inúmeros casos de desastres de minas (*mine disasters*)¹², sendo dignas de nota, mais

12 Nos EUA, o termo remete a casos de acidentes onde foram registradas cinco ou mais fatalidades. É expressiva a escalada desse tipo de desastre nos primeiros 25 anos do séc. XX, com 305 eventos em minas de carvão e 51 em explorações de minerais metálicos e não-

recentemente, a explosão que vitimou 78 trabalhadores da mina de carvão Consol n. 9, em Farmington, Virgínia Ocidental, em 1968; e o incêndio da mina Sunshine, operada pela Sunshine Mining Co., entre Kellog e Wallace, Idaho, que deixou um saldo de 91 mortos em 1972 (MSHA, 1999).

Do mesmo modo, a mineração tem sido responsável por exemplos abundantes de desastres ambientais no país, sendo particularmente relevantes os da exploração de ouro, entre 1870 e 1992, na mina de Summitville, no Colorado, tendo causado drenagem ácida de mina¹³ e contaminação por cianeto da bacia hidrográfica (KETELLAPPER et al., 1996); assim como da mina Iron Mountain, na Califórnia, cuja exploração de cobre, ouro, prata e zinco se estendeu entre 1879 e 1963, gerando drenagem ácida e contaminação de águas superficiais (EPA, 2006).

Nesse sentido, a associação entre mineração e degradação ambiental, típica de alguns Estados-nação contemplados nesse estudo (cf. os casos da Costa Rica e das Filipinas), não se apresenta em nível nacional nos EUA, de modo que, em grande medida, em função do contexto histórico e sociopolítico caracterizado por elementos de liberalização e descentralização, a problemática das áreas livres de mineração vem sendo enfocada, especialmente, a partir da escala subnacional.

Mais especificamente, no âmbito da imersão ou enraizamento (*embeddedness*) das relações econômicas em relações sociais (GRANOVETTER, 2007), o enquadramento da problemática dos riscos sociais e ambientais associados à indústria extrativa mineral vem sendo realizado de forma restrita, acerca, principalmente de minérios específicos, como o urânio (FISKE, 2012) e minérios sulfetados (HAREWOOD, 2012); mas também em torno de tecnologias específicas de exploração, como o *fracking* (NEGRO, 2012) e a mineração motorizada a partir de dragas de sucção (ZHENG, 2013), e igualmente regiões específicas, como o Grand Canyon, rico em urânio (MORALES, 2012).

Fundamentalmente, a dinâmica da regulação da indústria extrativa mineral nos EUA tem produzido exemplos mais numerosos, ainda que relativamente pouco documentados, no que concerne a confrontos em torno de minerais específicos. Dois desses exemplos se prestam, assim, a uma análise mais detalhada, de modo a explicitar suas respectivas dinâmicas de contestação: o caso dos minérios sulfetados, no estado de Wisconsin é considerado em detalhe, enquanto o do urânio, no estado da Virgínia, é apresentado sob a forma de Anexo ao capítulo.

metálicos, totalizando 356 acidentes de grande porte (MSHA, 1999).

13 A drenagem ácida de mina (*acid mine drainage*, AMD) representa a oxidação de materiais sulfetados em contato com ar e água, originando ácido sulfúrico.

O exemplo dos sulfetos de Wisconsin explicita um processo de consolidação do controle sociopolítico sobre o desempenho geral da indústria extrativa mineral, através da criação e ampliação de requerimentos de desempenho ambiental, econômico, institucional e social para a emissão de permissões de exploração que, do ponto de vista prático, tem operado como uma moratória. Mais importante, a legislação de 1998 que o institui (Wisconsin Act 171), conhecida como lei *Prove It First*, realiza uma espécie de imposição antecipada do ônus da precaução às companhias mineradoras, configurando um mecanismo impeditivo de novos projetos minerais até o momento.

2. ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES

No que diz respeito ao caso dos sulfetos em Wisconsin, é importante salientar que este aparenta ser o único nos EUA onde a moratória tem sido enfocada de forma mais abrangente, não respondendo diretamente a especificidades de tipo e de tecnologia de exploração mineral, mas principalmente à formação geológica do estado e à complexidade do processamento associada.

Nesse estado, os principais depósitos minerais de cobre, níquel, ouro, prata e zinco, dentre outros minérios, são caracterizados por formações de sulfetos minerais. Nesse sentido, a mineração de sulfetos metálicos (*metallic sulfide mining*) não remete à extração de sulfetos propriamente, mas à exploração de metais a partir de corpos minerais sulfetados (BERTOSSI, 2008; HAREWOOD, 2012; MORGAN, 2012).

O beneficiamento primário dos metais assim formados demanda processos de separação dos rejeitos sulfurosos e de rocha e processos de moagem. Entretanto, tanto os minérios separados quanto as pilhas de rejeitos constituem fontes primárias de drenagem ácida de mina, especialmente impactante para fontes de águas superficiais e subterrâneas.

Admite-se que a drenagem ácida de mina é uma das principais e mais difundidas fontes de poluição relacionadas à indústria extrativa mineral no mundo (BERTOSSI, 2008), ademais porque se associa, em geral, à contaminação de água e solo por metais dissolvidos no processo de extração e beneficiamento minerais, tais como mercúrio, chumbo, arsênico, cádmio, zinco, cobre, etc. (SIERRA CLUB, 2012; WLRB, 1998).

Tendo em consideração a complexidade das propriedades geológicas relacionadas aos corpos minerais sulfetados - conteúdos relativos de sulfetos e minerais metálicos, volume e características de aquíferos, pluviosidade e presença de microorganismos aceleradores - a drenagem ácida de mina assume características de imprevisibilidade e impossibilidade de gerenciamento ao nível da mina individual, de modo que a “remediação [de suas consequências] geralmente é perpétua” (BERTOSSI, 2008).

Nos EUA, os estados do Oeste vêm historicamente se deparando com a drenagem ácida de mina, que é considerada pelo *U.S. Department of Agriculture* (USDA) como o principal e mais dispendioso problema relacionado à mineração de metálicos - já que “uma vez que a drenagem ácida de mina se inicie, é muito difícil de parar”, mesmo décadas após o encerramento das operações. Estima-se que a quantidade de minas produzindo ácido em terras do *U.S. Forest Service* (USFS) se situe entre 20 e 50 mil, poluindo entre 8 e 16 mil km de cursos d’água por todo o Oeste norte-americano, e impactando desproporcionalmente as economias locais (BERTOSSO, 2008).

Em Wisconsin, especificamente, vastas áreas do norte do estado apresentam terrenos onde se encontram grandes depósitos maciços de sulfetos vulcanogênicos, como o Crandon - um dos maiores dos EUA, com 68 Mt. - e muitos outros menores, como o Flambeau, Thornapple, Pelican e Lynne (MORGAN, 2012).

No entanto, a Kennecott Minerals Co., subsidiária integral da Rio Tinto plc., realizou um programa exploratório durante quase 20 anos, antes de anunciar a descoberta do depósito de Flambeau em 1970. Por sua vez, a descoberta do depósito de Crandon se deu apenas em 1976, marcando uma mudança dramática no clima político estadual (BABCOCK, 1996).

Apesar da importância assumida pela presença de corpos minerais significativos em Wisconsin, o setor primário é o carro-chefe da economia estadual, tendo atingido uma receita total de US\$12,1 bilhões em 2012 e exportado cerca de US\$2,9 bilhões em produtos agropecuários (13ª posição dentre os estados norte-americanos).

Apenas as receitas relacionadas à carne bovina e de aves e aos laticínios respondeu por cerca de 62% do volume total de vendas, assim como a produção de leite gerou receitas da ordem de US\$5,23 milhões. Por sua vez, o número total de propriedades rurais (*farms*) atingiu 76.800 em 2012, correspondendo a 15 milhões de ha. - com tamanho médio de 195 ha. (USDA, 2013).

O Governo de Wisconsin estima, ainda, que o estado possua cerca de 12.600 rios e córregos, percorrendo cerca de 135 mil km, além de 15 mil lagos e áreas alagadas. Ao menos 2.700 desses cursos d’água são povoados por trutas e apenas o rio Mississippi, que percorre cerca de 320 km em território estadual, abriga mais de 100 variedades de peixes de águas quentes.

O conjunto hidrográfico estadual compreende ainda 4.700 represas de tamanhos variados, sendo mais de 50% delas dedicadas a fins recreacionais - particularmente esportivos -, 13% para geração energética e 10% para controle de incêndios e aquicultura (WDNR, 2014).

O estado é, ainda, caracterizado pela presença ostensiva de nações indígenas¹⁴. No séc. XIX, a partir do Tratado de Prairie du Chien (1825), se iniciou um processo de cessão de terras indígenas, em função da pressão de colonos e mineradores, que estabeleceu um padrão de uso compartilhado, ainda que conflitivo, da terra. A criação de reservas indígenas através de celebração de tratados formais atingiu 674.942 ha. e permitiu a manutenção formal dos direitos indígenas de caça e pesca desde fins daquele século. Apesar da redução dramática dessa área em 48,8% até os anos 1950, a área total ocupada pelas nações indígenas era ainda expressiva no estado, contando com 345.374 ha. (SANDEFUR et al., 2000).

Dadas as características da ocupação da terra e do uso da água no estado, em 1998, o Poder Legislativo estadual aprovou o 1997 Wisconsin Act 171, que ficaria conhecido como a lei de moratória à mineração ou *Prove It First Law* (SIERRA CLUB, 2012). A legislação não é propriamente uma moratória. O ato, em realidade, criou requerimentos¹⁵ adicionais para a emissão de permissões de mineração por parte do Departamento de Recursos Naturais de Wisconsin (Wisconsin Department of Natural Resources - WDNR) no caso de depósitos contendo materiais sulfetados (WLRB, 1998).

O principal deles diz respeito à obrigação da mineradora de produzir evidências de atividades minerais operacionais semelhantes às projetadas e, principalmente, seguras; ou mesmo de minas recuperadas após o fim do ciclo de exploração. Esse requerimento diz respeito a atividades operacionais ou recuperadas ao longo de um período de 10 anos, seja nos EUA ou no Canadá (SEELY, 2012), e, de fato, tem constituído um mecanismo de impedimento rigoroso à implantação de quaisquer operações de mineração no estado.

Dessa forma, este e outros requerimentos vêm sendo criticados pela *Wisconsin Mining Association* como impraticáveis, embora a legislação seja considerada exemplar por agentes que se opõem à mineração (SIERRA CLUB, 2012). Na prática, ela opera como uma moratória em relação aos padrões tecnológicos e ambientais vigentes na mineração de corpos minerais sulfetados.

Recentemente, no entanto, no esteio do *boom* das *commodities*, companhias mineradoras vêm renovando o lobby junto aos poderes estaduais: por

14 As nações indígenas reconhecidas são: Bad River-Chippewa, Ho-Chunk, Lac Courte Oreilles-Chippewa, Lac Du Flambeau-Chippewa, Menominee, Mole Lake-Chippewa, Oneida, Potawatami, Red Cliff-Chippewa, St. Croix-Chippewa e Stockbridge-Munsee (SANDEFUR et al., 2000).

15 Os requerimentos básicos para emissão de permissões à mineração no estado incluem a aprovação de plano de mineração; a submissão do projeto a leis e regulamentos de gestão de ar, água e resíduos; evidências de ausência de dano à terra e habitat de espécies locais ameaçadas; assim como à saúde pública ou segurança; a evidência de impacto econômico positivo da mina e; por fim, conformidade em relação aos ordenamentos de zoneamento; além da realização de audiências públicas (WLRB, 1998).

exemplo, a Aquila Resources, interessada em dois sítios potenciais de ouro (condado de Marathon) e ouro e cobre (condado de Taylor) (SEELY, 2012); ou a Geogebic Taconite (GTac), que adquiriu direitos minerários em Penokee Range para uma operação de minério de ferro a partir de taconita (BROGAN, 2013).

Ademais, o Partido Republicano retomou o controle do Congresso Estadual nas eleições parlamentares de 2012, o que vem sendo interpretado como uma oportunidade de ampliação das possibilidades de suspensão do ato, a partir de um projeto de lei de reforma do sistema de permissões minerais (SEELY, 2012).

No entanto, observa-se que as características acima levantadas, acerca da especificidade da exploração mineral de sulfetos, do povoamento e uso econômico dos recursos naturais no estado, assim como a expressiva articulação entre populações nativas e não nativas, verificada ao longo da história do movimento anti-mineral, vêm contrabalançando a dominância político-institucional do Partido Republicano nos poderes Executivo e Legislativo, assim como frustrando as sucessivas tentativas de implantação da indústria extrativa mineral nessa unidade federativa.

3. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

Apesar da ausência de um sentimento anti-mineral em escala nacional nos EUA, parte da literatura consultada remete à existência de um “movimento anti-mineração de sulfetos” (BERTOSSO, 2008) ou “coalizão anti-mineral” (CHURCHILL; FURTMAN, 2007) propriamente ditos em escala subnacional. O emprego dessa terminologia não é, portanto, acidental. Dessa forma, a descrição das estratégias e táticas de um movimento desse tipo em escala estadual, pode ser enquadrada, produtivamente, em um enfoque relacional, centrado na ação coletiva confrontacional e em seu acúmulo histórico.

Desse modo, a abordagem da política confrontacional (*contentious politics*) de Charles Tilly e Sidney Tarrow advoga que movimentos sociais devem ser compreendidos como “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade” (TARROW, 2009). Assim, os processos de formação e sustentação de identidade dos grupos desafiadores dependem, fundamentalmente, das relações estabelecidas com adversários e apoiadores – sob formas como redes e alianças – e com o público mais amplo, articulando diferentes escalas de ação.

Assim, as principais estratégias [...] empregadas por organizações de base em Wisconsin incluíram reuniões, utilização de autoridade governamental local - incluindo leis de zoneamento, resoluções e moratórias -, proposição de emendas legislativas, organização da participação em eventos públicos, recolhimento de assinaturas em petições, educação

sobre a mina proposta, captação de recursos, boletins informativos, ações judiciais e protestos (BERTOSSI, 2008).

De uma perspectiva histórica, o marco inicial da formação do repertório de ação coletiva empregado no enfrentamento que culminaria no *Wisconsin Act 171* remete a 1973 e ao projeto da mina de cobre e ouro Flambeau¹⁶ - da Kennecott Minerals Co. A mina, a ser localizada entre a cidade de Ladysmith e a vila de Grant, no condado Rusk, ocupava, ainda, parte do território cedido dos índios Chippewa.

Naquele ano, a elevação da tributação sobre a propriedade rural (em média 72%) alertou a população local da aquisição de terra em larga escala por parte da companhia, considerando a vinculação da taxação ao preço da terra. O fato de a população local ser composta, em grande medida, por pequenos proprietários de terra, e da pecuária leiteira desempenhar um papel econômico preponderante no estado, apresenta um primeiro indicador das condições de formação da identidade do movimento anti-mineral e de sensibilização de apoiadores potenciais (BERTOSSI, 2008).

O emprego de estratégias institucionais baseadas na autoridade governamental local caracterizou a primeira fase da contestação social ao projeto, particularmente a partir da formação do Comitê de Fiscalização Mineral do Condado Rusk (*Rusk County Mining Tax Committee*) em 1975, que utilizaria a autoridade local relativa ao zoneamento administrativo de modo a impedir a conversão da área agropecuária/residencial da mina Flambeau em um sítio industrial, de um lado; e da promulgação da Resolução n. 229 em 1976, na qual o Conselho do Condado Rusk (*Rusk County Board*) negou a permissão de exploração, de outro, constituindo propriamente uma moratória em escala local (BERTOSSI, 2008).

Embora a dinâmica da contestação social local impusesse um ônus considerável ao projeto da Kennecott Minerals Co., a oscilação dos preços do cobre no mercado internacional e, particularmente, o viés de baixa da *commodity* em 1977, influenciou a retirada do pedido de autorização por parte da empresa.

Uma segunda fase da contestação pode ser estabelecida a partir de 1982, em grande medida induzida pelo que ficou conhecido como “processo de consenso” (*consensus process*) (BERTOSSI, 2008; CHURCHILL; FURTMAN, 2007). Essa fase foi marcada pela reação das elites promotoras do projeto (representantes da Exxon, Kennecott, Inland Steel) e das autoridades estaduais - particularmente do Departamento de Recursos Naturais de Wisconsin -, deci-

¹⁶ O projeto previa uma mina a céu aberto ocupando 22 ha. de terra, com 87 m de profundidade, a ser explorada durante 22 anos - sendo metade a partir de exploração subterrânea. A mina daria origem a uma barragem de rejeitos com 50 ha. e uma área de contenção de 156 ha.

didadas a reestabelecer o diálogo (sob a forma de mesas-redondas realizadas em Madison) com parte da população e da sociedade civil organizada (por exemplo, a *Wisconsin's Environmental Decade*).

No entanto, a principal ferramenta utilizada pelo movimento anti-mineração consistiu, nesse momento, exatamente na recuperação da inovação tática da moratória estabelecida pelo condado de Rusk em 1976. Dessa forma, a vila (*town*) de Grant aprovou uma resolução similar - em face dos riscos à "saúde, segurança e bem estar de seus residentes" (CHURCHILL; FURTMAN, 2007) -, com o apoio de dois terços de seus cidadãos. Portanto, a vila de Grant estabeleceu uma moratória sobre toda exploração e exploração minerais sob sua jurisdição (BERTOSSO, 2008) em abril de 1982. Logo "após a aprovação da resolução [...], mais de 80 vilas no Norte de Wisconsin seguiram o exemplo" (CHURCHILL; FURTMAN, 2007), estabelecendo então, um repertório de ação coletiva disseminado em escala local.

Entretanto, a instituição da moratória local induziu uma contrarreação ao nível da estrutura de distribuição do poder político, conduzindo à *Local Agreement Law*, cf. Wis. Stats. 293.33 e 293.41 em 1988¹⁷. Especificamente, essas duas seções legislativas destituíram a autoridade acerca da permissão para a exploração mineral da administração local eleita (de condado, distrito, vila, cidade ou governo tribal), negando, em especial, seu direito de veto; e a substituiu pela capacidade de estabelecer acordos, a partir de comitês locais, com empresas mineradoras, particularmente para a flexibilização da legislação local de zoneamento (WSL, 2014). Já em julho de 1988, um acordo local foi estabelecido entre a Kennecott Mining Co., de um lado; e a vila de Grant, a cidade de Ladysmith e o condado de Rusk, de outro (BERTOSSO, 2008).

A 'derrota' parcial do movimento induziria sua reorganização em escalas regional e estadual e, principalmente, apontaria para uma nova fase da contestação, caracterizada por "táticas de ação direta" (BERTOSSO, 2008). Assim, protestos e manifestações públicas significativas, como a realizada pelo *Wisconsin Resources Protection Council* (WRPC) e *Earth First!* com uma frota de 20 canoas no rio Flambeau, em outubro de 1988, passaram a compor o repertório do movimento, além de atividades educacionais e organizacionais, como no 4º festival anual *Protect the Earth*, em 1989.

Outras ações de contestação se seguiram, sendo particularmente importante um protesto no verão de 1990, "em resposta à audiência final sobre o Relatório de Impacto Ambiental" (BERTOSSO, 2008). A manifestação foi organizada sob um formato de rede transnacional, liderada pela organização *People Against Rio Tinto Zinc and Its Subsidiaries* (PARTIZANS), e com a par-

17 Uma segunda moratória foi instituída por Grant em abril de 1988, mas dada a modificação da legislação estadual, não teve qualquer efeito (CHURCHILL; FURTMAN, 2007).

tipicação autônoma de grupos ativistas simultaneamente em Londres, Reino Unido, e em Ladysmith (CHURCHILL; FURTMAN, 2007). Em especial, naquele momento, a integração da Nação Chippewa no movimento anti-mineral acrescentava novas estratégias e conexões, particularmente relacionadas ao direito e tratados internacionais.

A *Freedom March* reuniu, ainda, em outubro de 1990, cerca de “500 fazendeiros, médicos, enfermeiros, professores de ensino básico e universitário e indígenas” (BERTOSSI, 2008). Além disso, o movimento anti-mineração promoveu uma série de protestos e ocupações das terras da Kennecott Mining Co., que ficariam conhecidos como o *Flambeau Summer*, em 1991.

Adicionalmente, a aliança pouco usual entre o Sierra Club e a Nação Chippewa explicitou falhas na confecção do RIMA do empreendimento, que ignorava a existência de espécies ameaçadas da fauna local. Nesse sentido, foi bem sucedida a exigência de um RIMA Suplementar, apresentado pelo WDNR em abril de 1992.

Entretanto, apesar dos esforços empreendidos pelo movimento - que atrasou o início das atividades minerais em 17 anos, a empresa obteve a permissão para a mina, cuja operação foi iniciada em 1993 e se estendeu até 1997 - novamente em função da queda nos preços internacionais do cobre (BERTOSSI, 2008).

Apesar da derrota conjuntural, um conjunto limitado de práticas de reivindicação e contestação do comportamento corporativo e/ou estatal havia sido consolidado, implicando, inclusive, na construção de uma visão coletiva hegemônica - apoiada por grande parte da mídia estadual - essencialmente negativa da mineração e da relação entre seus agentes e a administração pública (HAREWOOD, 2012). Esse repertório de ação coletiva seria, então, mobilizado alguns anos mais tarde, no contexto de um projeto de mineração similar, o projeto Crandon.

Esse último projeto havia sido proposto pela Exxon Coal and Minerals Co. (subsidiária da Exxon Corp.) em 1986, sendo levado adiante pela joint venture Crandon Mine Co. (CMC), criada em 1993 em parceria com a canadense Rio Algom Ltd. Entre o anúncio e a retomada do projeto, o marco regulatório da mineração no estado havia sido enfraquecido, e a CMC envidou esforços para o estabelecimento de acordos locais, em 1996, com as vilas (*towns*) de Nashville e de Lincoln, a cidade de Crandon e o próprio condado Forest¹⁸.

18 A CMC prometia a criação de emprego e renda (1.000 empregos na fase de construção e 2.000 postos indiretos ligados a serviços e atividades imobiliárias) e geração de receitas públicas (US\$16 milhões em impostos), além de haver ofertado US\$20 mil para a tribo Mole Lake (dentro da Reserva Chippewa) com vistas à obtenção de permissão para a exploração mineral.

Preocupações relativas à proximidade com o rio Wolf e com os riscos de contaminação e rebaixamento de sua bacia hidrográfica - a bacia de rejeitos da mina cobriria 355 ha. -, especialmente quanto à drenagem ácida de mina e derramamento de cianeto, aproximaram grupos de interesse diversos, como as tribos Mole Lake-Chippewa, Menominee e Potawatomi, organizações esportivas (como a Trout Unlimited) e ambientais, à coalizão anti-mineração local. De fato, a sobreposição no tempo e no espaço das formas de ação coletiva confrontacional e reações das empresas e autoridades pró-mineração permitem referir-se à emergência de uma quarta fase de um único processo de contestação social à mineração de sulfetos em Wisconsin a partir de 1994.

Apoiando-se na pressão pública cada vez mais difusa, a principal estratégia do movimento retomou a inovação tática da moratória, redefinindo sua escala, agora estadual. Já em 1994, o movimento circulou uma petição solicitando ao Departamento de Recursos Naturais de Wisconsin a promulgação de leis de banimento da mineração de sulfetos no estado (CHURCHILL; FURTMAN, 2007).

Parte da literatura consultada enfatiza o papel dos direitos de soberania indígena, assim como seus recursos econômicos (derivados da exploração de cassinos em suas terras) e, conseqüentemente, organizacionais - além da estratégia de formação de redes de múltiplos agentes e escalas -, que permitiram, em 2006, a aquisição completa das terras por parte das tribos indígenas. Esse fato restringiu de forma importante o volume de terras disponível para a aquisição por parte de mineradoras e, conseqüentemente, para o exercício de direitos minerais (BERTOSSI, 2008).

De outro lado, outras análises detalham o complexo caminho através do qual uma nova fase da contestação, articulando alianças e mobilização institucional e táticas de ação direta, levaria ao reconhecimento do Wisconsin Act 171 ou lei *Prove It First*, em 1998¹⁹ (CHURCHILL; FURTMAN, 2007), conforme a apresentação da subseção seguinte deverá esclarecer.

4. AGENTES

A mobilização da população e da sociedade civil organizada se deu de forma bastante ampla. Com base no aprendizado sociopolítico das organizações e populações indígenas mobilizadas desde os anos 1970 contra a mineração de sulfetos no estado, alguns grupos de interesse se tornaram particularmente importantes a partir do início dos anos 1990, conduzindo à implementação de uma moratória estadual.

19 Em janeiro de 1998, após a instituição da moratória, a Exxon Coal and Minerals Corp. transferiu sua participação no projeto à Rio Algom Ltd., de modo que a CMC, agora sua subsidiária integral, foi renomeada como Nicolet Minerals Co. (NMC).

O Grupo de Ação dos Cidadãos do Condado Rusk (*Rusk County Citizens Action Group* - RCCAG)²⁰, empregou intensivamente estratégias de publicização da oposição à mineração de sulfetos, ocupando espaços na mídia impressa e organizando petições públicas, fazendo ingressar a temática anti-mineral com um foco de enfrentamento na campanha político-eleitoral para o Governo do estado em 1990 - com a expressiva adesão do Deputado democrata Thomas Loftus, desafiando o então Governador republicano Tommy Thompson, que se reelegeria (CHURCHILL; FURTMAN, 2007).

Uma das características estratégicas da oposição anti-mineral nos anos 1990 foi exatamente a institucionalização da demanda pela moratória, combinada ao estoque de práticas de ação direta. Nesse sentido, a interlocução do movimento com o democrata Russ Decker é percebida como importante para a sua eleição para o Senado de Wisconsin no mesmo ano (CHURCHILL; FURTMAN, 2007), representando o 29º Distrito.

Em realidade, nesse momento institui-se uma relação mutuamente reforçadora entre, de um lado, a ampliação da pressão pública pela moratória estadual à mineração de sulfetos; e, de outro, a ampliação da base de apoio institucional, no Senado e na Câmara dos Deputados estaduais - relação essa que levaria, apoiada pelo Senador Decker, à apresentação do primeiro projeto de moratória, por parte dos deputados democratas Harvey Stower e Spencer Black em 1991.

Encontros entre parlamentares e a população foram promovidos por Decker e o Grupo de Ação dos Cidadãos do Condado Rusk desde então, além da multiplicação de petições em favor da moratória em nível estadual. Desta vez, no entanto, a corrida pelo governo do estado em 1994 seria centrada na temática anti-mineral, tendo à frente o Senador Chuck Chvala, candidato democrata. Enquanto o Governador novamente reeleito Tommy Thompson e o Departamento de Recursos Naturais de Wisconsin alegavam a ausência de prerrogativa para a promulgação da moratória, a luta político-institucional se desdobrava na Corte de Apelação de Wisconsin, reafirmando o poder do Executivo sobre a matéria.

Simultaneamente, em meados de 1995, a *Midwest Treaty Network*, uma das redes integrantes do movimento anti-mineral, estabelecia o Projeto Educacional da Bacia Hidrográfica do Wolf (*Wolf Watershed Educational Project* - WWEP), a partir do qual foram organizadas atividades educacionais mensais entre representantes das populações indígenas e das organizações da sociedade civil, em favor da observação dos tratados de direitos tradicionais, combate ao racismo e proteção ambiental - particularmente relacionados à mineração de sulfetos, além da oposição à mineração operada por companhias multinacionais.

20 Herdeiro direto do Rusk County Mining Tax Committee, a ser discutido abaixo.

O projeto de lei seria reapresentado à Câmara em dezembro de 1995 pelo Deputado Spencer Black (AB 758) e o seria ainda muitas outras vezes (cf. AB 70 e SB 3, em 1997), dependendo sempre da frágil dominância da representação republicana, em detrimento dos democratas, na Assembleia Estadual, que se inverteria conjuntural e limitadamente nas eleições de 1996 (CHURCHILL; FURTMAN, 2007). O Projeto Educacional da Bacia Hidrográfica do Wolf iniciaria uma turnê de conferências em 22 cidades ao longo dos rios Wolf e Wisconsin em 1996, no esteio da reapresentação do projeto.

Ainda em 1996, foi constituída a Coalizão Moratória à Mineração (*Mining Moratorium Coalition*), reunindo “cerca de sessenta diferentes organizações ambientais, esportivas, empresariais e indígenas” (CHURCHILL; FURTMAN, 2007). Dentre elas, havia a Proteja Nosso Rio Wolf (*Protect Our Wolf River - POW’R*), que se engajou na coleta de assinaturas, por parte dos órgãos governamentais locais do condado Shawano, para uma resolução em oposição ao projeto Crandon. A estratégia, replicada por outras organizações, resultou em que 65 comunidades haviam emitido resoluções contra a mina até março de 1997.

A Coalizão Moratória à Mineração, coordenada pelo Sierra Club (*Midwest*), pela Década Ambiental de Wisconsin (*Wisconsin’s Environmental Decade*) e pela Coalizão de Impacto Mineral (*Mining Impact Coalition*), iniciou também uma campanha orientada à adesão dos candidatos às eleições de 1996 para a Assembleia Estadual, obtendo a promessa de apoio à moratória de 90 deles. Além disso, a coalizão foi essencial na coleta de mais de 40 mil assinaturas entre 1996 e 1997 em apoio ao projeto da moratória.

Estratégias e táticas desempenhadas por indivíduos engajados (CHURCHILL; FURTMAN, 2007) no movimento anti-mineral, particularmente apoiadas em publicações independentes, na articulação com a mídia impressa em escalas local, regional e estadual (editoriais, etc.), além de no uso da internet (páginas, correio eletrônico) (HAREWOOD, 2012), se integravam às petições das organizações componentes dos movimentos e apresentadas por parlamentares em 1997.

No entanto, os comícios públicos, caracterizados pela presença cada vez maior de apoiadores da moratória, identificados por insígnias próprias, passaram a caracterizar a dinâmica da contestação, como na ocasião de uma audiência pública no Parque da Feira Estadual, realizada em Milwaukee em outubro de 1997, onde 600 pessoas de coletes e chapéus laranja e placas de protesto manifestaram-se contrárias à mineração de sulfetos (CHURCHILL; FURTMAN, 2007). Em Madison, em novembro, o Grupo de Estudos sobre Mineração do Condado Dunn (*Dunn County Mining Study Group*), cuja origem remonta às mobilizações dos anos 1990, organizou um dia do lobista-cidadão (*citizen lobbyist*

day) televisionado, lançando uma obra de arte interativa em forma de um rio, com cerca de 15 m de comprimento²¹.

O envolvimento da Nação Menominee, através de ferramentas de publicização da luta (como anúncios, etc.), assim como a mobilização de congressistas federais por parte da Proteja Nosso Rio Wolf, além da participação de um amplo conjunto de organizações locais e regionais, como o Conselho de Proteção dos Recursos de Wisconsin (*Wisconsin Resources Protection Council*), a Década Ambiental e o Sierra Club, dentre outras, se intensificava no momento em que o projeto da moratória à mineração de sulfetos era submetido às rotinas burocráticas do processo legislativo, assim como às manobras específicas (redefinições conceituais, emendas de retardamento, etc.) do intenso lobby pró-mineral²², em especial junto aos republicanos.

Dados os objetivos desse trabalho, abstém-se de uma descrição do processo legislativo tortuoso da moratória, que seria aprovada apenas em janeiro de 1998, enfatizando o “bombardeio” do gabinete do Governador Thompson, novamente candidato à reeleição (sendo, posteriormente, reeleito), com “telefonemas, cartas, e-mails” exigindo sua assinatura da nova legislação, o que só aconteceria em abril de 1998 – exatamente no Dia da Terra (CHURCHILL; FURTMAN, 2007). Nesse sentido, abstém-se de sua avaliação nesse ponto, em favor da apresentação de algumas considerações conclusivas acerca do caso apresentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação do caso de Wisconsin como exemplo de processos de restrição e proibição de atividades extrativas minerais nos EUA (ver também Anexo) permite algumas reflexões sintéticas, capazes inclusive de exibir alguns elementos de comparação com os casos estudados e com o desenvolvimento de estratégias de restrição similares no Brasil.

Em primeiro lugar, a estrutura política norte-americana exhibe um conjunto de características próprias, que podem balizar uma reflexão sobre as condições de emergência desse tipo de movimento anti-mineral. Assim, um regime federalista avançado, caracterizado por funções político-administrativas

21 A utilização de marcadores simbólicos deste tipo se tornaria um elemento constante do empreendimento de enquadramento cultural (TARROW, 2009). Assim, já em 2001, cerca de trinta lápides confeccionadas em papel cartão foram utilizadas em vários comícios, cada uma contendo “o nome de um rio que havia sido assassinado pela poluição mineral em algum lugar do mundo” (CHURCHILL; FURTMAN, 2007).

22 Um relatório do Comitê de Ética de Wisconsin (Wisconsin Ethics Board) estima que a Crandon Mining Co. (CMC) empregou US\$1.078.727,00 em atividades com vistas a influenciar os legisladores estaduais apenas em 1997. Outra análise estima que a CMC tenha empregado 12 lobistas no mesmo ano, fazendo uso de US\$1.515.490,00 (HAREWOOD, 2012).

independentes e extremamente fragmentadas, além de um regime de acesso livre e controle privado dos recursos minerais, parece pouco conducente a estratégias de restrição e/ou proibição da mineração.

De fato, os EUA não apresentam exemplos numerosos de coalizões anti-minerais e, menos ainda, de processos bem sucedidos nesse sentido, sendo o caso de Wisconsin, relacionado a projetos de mineração de reservas sulfetadas, considerado excepcional. Entretanto, o exemplo de Wisconsin apresenta similaridades com outros casos nos EUA – particularmente, o da mineração de urânio na Virgínia –, sendo essencialmente referido à emergência e consolidação de uma coalizão de múltiplos agentes que operam em escalas variadas.

Dessa forma, a demanda da contestação tem origem em ameaças tanto potenciais quanto efetivas, isto é, na construção social do ‘risco’ de comprometimento das formas tradicionais do acesso e uso de bens naturais, como a água e a terra, em escala local, a partir de projetos operacionais e planejados.

Em especial, o caso mobiliza imediatamente os interesses de proprietários rurais em uma configuração na qual a produção agropecuária é central, econômica e simbolicamente. Além disso, o acesso aos recursos hidrográficos faz convergir interesses diversos, em torno das funções recreativas, esportivas, econômicas e culturais da água. Nesse sentido, a formação de identidade em condições de ampla diversidade dos agentes, particularmente em torno da associação de populações nativas e não-nativas, centra-se em um núcleo comum.

Por sua vez, a existência de uma oposição limitada e identificável como a mineração de sulfetos (ou mesmo a de urânio, no caso apresentado em Anexo), sustentada por interesses de companhias mineradoras, em grande medida de capital doméstico e expressamente apoiada por órgãos governamentais estaduais (e federais, conjuntamente), apresenta um foco específico de contestação social, contra o qual se centram os esforços de enquadramento interpretativos da identidade (TARROW, 2009) do movimento ou coalizão anti-mineral.

Dada a trajetória socio-histórica essencialmente liberal da regulação da atividade econômica e, em particular, do acesso e uso dos bens naturais por parte da indústria extrativa mineral nos EUA, é pouco provável que um padrão de restrição ou proibição ampliado dessa indústria pudesse emergir. Desse modo, o padrão de restrição limitado, referido a formas de exploração mineral específicas, segundo tipo de minério e modos de manifestação de jazidas minerais, assim como a tecnologias de extração, quando confrontado a padrões de acesso e uso tradicionais e legitimados dos recursos naturais a eles associados, parece ensejar formas de aliança anti-mineral diversificadas e com potencial de expansão através de escalas de ação.

A observação da emergência de movimentos desse tipo e de seu relativo sucesso na institucionalização de soluções restritivas à indústria extrativa mineral, ainda que estruturadas em rede e a partir de alianças em escalas

diversificadas, produziu especificamente um padrão de ascensão escalar da localidade, passando pelo nível regional e chegando a uma dimensão estadual - que tende a constituir o 'teto' dessas formas de mobilização nos EUA.

Além disso, a formação de uma coalizão anti-mineral ampla, dependeu, em grande medida, do desempenho de papéis decisivos por parte de indivíduos-chave e de organizações de cidadãos, ambientais e indígenas capazes de acumular e mobilizar recursos em torno de repertórios de ação coletiva (TILLY, 1978). Especificamente, a formação de um estoque de recursos institucionais e não institucionais exigiu um processo histórico de enfrentamento a ameaças de mesmo tipo, permitindo um processo de seleção de estratégias, rotinas e performances materiais e simbólicas de contestação social - que se provariam eficazes ao longo do tempo.

ANEXO: O CASO DA MORATÓRIA À MINERAÇÃO DE URÂNIO NA VIRGÍNIA

A problemática em torno da mineração de urânio diz respeito à imposição, em 1982, por parte do Governo do Estado da Virgínia (*Commonwealth of Virginia*) e sustentação, desde então, de uma moratória sobre a emissão de permissões de exploração. No caso em questão, detalhado a seguir, a moratória assumiu, primeiramente, características temporária e específica, restringindo-se à exploração de um único mineral, o urânio.

A utilidade primária do urânio diz respeito à energia nuclear, ainda que sua exploração econômica seja associada, também, à produção de fertilizantes fosfatados. Nos EUA, sua extração observou uma ascensão importante nos anos 1940 e 1950¹, seguindo-se a preocupações geoestratégicas e militares, e resultando da ação do Governo Federal em promover um setor doméstico privado produtor do mineral entre 1947 e 1970 (cf. *Atomic Energy Act*, de 1946).

1 Os EUA foram o maior produtor de urânio do mundo entre 1953 e 1980.

Já em 1957, o nível de produção dessa indústria atendia à demanda nacional, e a oferta permaneceria crescente, apesar do encerramento dos programas de exploração governamentais, em razão dos preços em elevação e da ampliação projetada da demanda para a geração de energia elétrica (NEA; IAEA, 2012).

A redução subsequente dos preços, em fins dos anos 1970 e início dos 1980, tornou, no entanto, a exploração econômica dos depósitos de urânio norte-americanos, caracterizados por baixa concentração (*lower grade*), pouco atrativa, provocando o encerramento de inúmeras operações. Comparativamente, a produção de urânio de minas norte-americanas chegou ao seu ápice em 1980, com 16.810 t. $U_3O_8^2$, enquanto em 2010, havia sido reduzida para 1.630 t. U_3O_8 (NEA; IAEA, 2012)

A mineração de urânio nos EUA é, no entanto, regida pela Lei Geral da Mineração, apesar de seu uso como fonte energética, de modo que sua regulação é comparativamente mais liberal do que a de outros minerais energéticos, como petróleo, carvão e gás natural. Consequentemente, a mineração de urânio tem produzido “tensão [...] como um resultado da necessidade de remediação dos sítios” (NEA; IAEA, 2012), de modo que novos ajustes legais vêm sendo propostos (cf. *Uranium Resources Stewardship Act*, de 2010), por exemplo, o pagamento de royalties, o que permitiria a cobertura dos custos públicos com a regeneração de minas abandonadas.

Como exemplo da gravidade da problemática do abandono de áreas de mineração e processamento de urânio nos EUA, a Agência de Proteção Ambiental e a Nação Navajo, no âmbito do *Superfund Program* - um programa federal de recuperação de sítios de deposição de resíduos perigosos -, conduziram uma triagem reveladora de 512 áreas abandonadas de mineração de urânio nos 43.453 km² deste território indígena, cobrindo parte dos estados do Arizona, Novo México e Utah. Essas áreas, além de casas e fontes de água potável, apresentam elevados níveis de radiação, implicando efeitos danosos potenciais, como formas de câncer de pulmão e ósseo, dentre outras (EPA; NAVAJO NATION, 2013).

Na Virgínia, a pesquisa exploratória de urânio e minerais associados remonta aos anos 1950. No entanto, ela foi fortemente estimulada a partir do final dos anos 1970, quando a Comissão de Energia Atômica do Governo Federal iniciou o programa Avaliação Nacional de Recursos de Urânio (*National Uranium Resource Evaluation* - NURE), produzindo estudos de mapeamento das jazidas estaduais de urânio enriquecido.

Desde então, os programas de exploração e arrendamento de terras se multiplicaram no estado (DMME, 2012), chegando à descoberta do depósito de

² O octóxido de triurânio é o principal óxido ou concentrado de urânio (bolo amarelo ou yellowcake), sendo representado pela fórmula química U_3O_8 .

urânio de Swanson (45.359 t.), no condado de Pittsylvania, e ao arrendamento de 25 mil ha. de terra por parte da Marline Uranium Co., em 1977 (SLAUGHTER, 2010).

A região geográfica mais ampla onde se deu a descoberta, Piedmont, se estende dos estados de Nova Jersey ao Alabama. Especificamente, a fração do Piedmont localizada no estado da Virgínia possui características de pluviosidade, umidade e densidade demográfica elevadas em relação aos demais estados mineradores de urânio do Oeste e, sobretudo, de uso agropecuário intensivo da terra, apresentando-se como um mosaico de propriedades rurais (SLAUGHTER, 2010).

Em 1981, a Assembleia Geral da Virgínia (*Virginia General Assembly*) - que funciona propriamente como um congresso estadual - solicitou à Comissão do Carvão e Energia da Virgínia (*Virginia Coal and Energy Commission*)³ uma avaliação dos impactos da produção de urânio que, por sua vez, estabeleceu o Subcomitê do Urânio (*Uranium Subcommittee*), que se encarregaria da tarefa, visitando sítios de exploração e processamento do minério no Colorado, Novo México e Texas. Em 1983, a Comissão criaria, ainda, o Grupo Administrativo do Urânio (*Uranium Administrative Group*, UAG)⁴ para supervisionar a realização de estudos detalhados acerca de benefícios, custos e riscos envolvidos (SLAUGHTER, 2010).

Entretanto, dadas a complexidade do tema e a pressão pública crescente por parte da população e de organizações civis, a moratória foi imposta de forma temporária já em 1982, incidindo sobre a emissão de permissões para a exploração:

Não obstante quaisquer outras disposições legais, pedidos de licenciamento para a mineração de urânio não serão aceitos por qualquer órgão da Comunidade [da Virgínia] antes de 1 de julho de 1984, e até que um programa para a autorização da mineração de urânio seja estabelecido por lei (VIRGINIA GENERAL ASSEMBLY, 1982).

Ainda que o Grupo Administrativo do Urânio tenha indicado a retirada desta provisão legal em 1984, com a condição de que recomendações específicas fossem instituídas em lei, e a Comissão tenha proposto um projeto de lei - posteriormente retirado antes da votação - em 1985, a Assembleia Geral da Virgínia, reconhecendo o desacordo expressivo em torno da matéria, manteve a moratória. Acredita-se que os preços declinantes do urânio na década de 1980

3 A Comissão do Carvão e Energia da Virgínia é uma comissão legislativa permanente, sendo composta por vinte membros: cinco do Senado estadual, oito da Câmara estadual e sete cidadãos da Virgínia.

4 O Grupo foi composto por sete chefes de órgãos estaduais, sete cidadãos (apontados pelo Presidente da Comissão), pelo Governador, além de órgãos governamentais locais (SLAUGHTER, 2010).

exerceram um papel conjuntural importante na retirada da legislação (SLAUGHTER, 2010), assim como o acidente na central nuclear de Three Mile Island, na Pensilvânia, em 1979. A Marline Uranium Co. abandonaria o projeto em 1990.

Em 2007, no entanto, os habitantes da comunidade não incorporada⁵ de Coles Hill, onde se encontra parte significativa da reserva, em seguida a uma nova ascensão dos preços do urânio, formaram a Virginia Uranium, Inc. (VUI). Curiosamente, a empresa é uma subsidiária integral da canadense Virginia Uranium Holdings (VUH). Assim, dada a pressão desse grupo de interesse pela exploração de urânio, foi aprovado, em 2008, um projeto de lei no Senado da Virgínia para a criação da Comissão de Mineração de Urânio da Virgínia (*Virginia Uranium Mining Commission*), ainda que tenha sido rejeitado na Câmara dos Deputados.

No entanto, o lobby da companhia junto ao Congresso Estadual para suspender a moratória deu origem a dois estudos. O primeiro, sobre os riscos à saúde e ambientais, foi financiado pela VUI (US\$100 mil) e produzido pela Academia Nacional de Ciências (*National Academy of Sciences - NAS*) e pela Virginia Tech em 2011, recomendando a suspensão da moratória no período de tempo entre 5 e 8 anos. O segundo, encomendado pelo Subcomitê de Urânio, foi produzido pela Chmura Economics and Analytics também em 2011, e seu principal resultado remetia à previsão de um efeito econômico positivo da ordem de US\$135 milhões em caso de suspensão da moratória (CHMURA ECONOMICS & ANALYTICS, 2011).

Finalmente, a pressão corporativa conduziu a uma revisão da moratória em 2012 por parte do Congresso Estadual. No entanto, a pressão popular mais ampla - centrada em movimentos ambientalistas, grupos de pressão e administrações locais - manteve a moratória em vigor, sendo apoiada por sugestão do Poder Executivo estadual. Apesar disso, o processo permanece aberto, tendo o Poder Executivo sugerido a produção de um modelo regulatório preliminar, reconsiderando a possibilidade de revisão da moratória em 2013 (FISKE, 2012).

No que diz respeito, especificamente, aos agentes opositores à revisão da moratória, um conjunto de organizações ambientais e grupos de interesse de base local e/ou regional foram capazes de promover uma visão compartilhada pela sociedade civil acerca da incapacidade de gerenciamento do risco envolvido na mineração e processamento primário do urânio.

Em uma região ocupada intensivamente pela exploração agropecuária de pequeno e médio portes, os primeiros arrendamentos de terra no norte de Piedmont por parte da Marline Uranium Co., já em 1979, tiveram de enfrentar uma oposição organizada, civil e ambiental, de proprietários rurais

5 Comunidades desse tipo não fazem parte de jurisdições municipais, estando submetidas a divisões administrativas superiores, neste caso o condado de Pittsylvania.

familiares, reunidos sob o Conselho Ambiental de Piedmont (*Piedmont Environmental Council* - PEC) - cuja jurisdição abrange nove condados: Albemarle, Clarke, Culpeper, Fauquier, Greene, Loudoun, Madison, Orange e Rappahannock (PEC, 2014).

Criada em 1972, a organização assume uma visão regional idílica, sendo o Piedmont “amado por sua beleza cênica, sem paralelo na sua importância para a história da América, e valioso por suas fazendas familiares produtivas, comunidades prósperas e economia vibrante” (PEC, 2014).

A mobilização de seus membros em fins dos anos 1970 e início dos 1980 articulou visitas e pesquisa nas minas e fábricas de enriquecimento de urânio no Colorado e Utah, assim como no Novo México e Texas - em especial na reserva indígena Navajo - assim como performances públicas de apresentação da mineração e processamento de urânio a partir do potencial de “desastre ambiental” neles envolvido, como na conferência *Piedmont Virginia in the Year 2000*, em 1983 (SLAUGHTER, 2010).

Por sua vez, em 1982, a Cidadãos Interessados de Southside (Southside Concerned Citizens - SCC) “foi formada especificamente para se opor à mineração de urânio no Sul da Virgínia” (SLAUGHTER, 2010), com ênfase particular sobre o potencial de contaminação da bacia hidrográfica do rio Dan. Essa organização alterou sua denominação em 2011 para Nós o Povo da Virgínia (We the People of Virginia), expressando uma visão similar do Piedmont como região “abençoada com muitos rios” e dotada de “um legado de terras férteis, água e ar limpo” (SOVANOW, 2011). Embora menor que o Conselho Ambiental de Piedmont em termos organizacionais, a Nós o Povo da Virgínia desempenhou funções performáticas similares em audiências e reuniões públicas em diferentes localidades.

Coletivamente, no entanto, ambas as organizações se apresentam como a expressão mais organizada de uma ampla coalizão anti-mineral regional (KEEP THE BAN, 2014), composta por pelos menos 58 entidades governamentais representando 45 localidades na Virgínia e na Carolina do Norte, e quase 70 organizações da sociedade civil de ambos os estados (VANCE, 2013).

A oposição à suspensão da moratória, em confronto direto com o *lobby* organizado da Virginia Uranium, Inc. tem reforçado essa articulação. Tais entidades vêm expressando preocupações específicas acerca do potencial de contaminação hídrica por parte de uma potencial falha no armazenamento de rejeitos, sendo a cidade independente de Virginia Beach especialmente relevante, em função de sua dependência de água potável do lago Gaston (FISKE, 2012).

REFERÊNCIAS

- BABCOCK, R. C. History of Exploration for Volcagenic Massive Sulfides in Wisconsin. In: LABERGE, G. L. (Ed.). Volcanogenic Massive Sulfide Deposits of Northern Wisconsin: A Commemorative Volume: Institute on Lake Superior Geology, v. 42, part 2, 1996. p. 1-15.
- BEA. Gross Domestic Product by Industry - Value Added - NAICS 2012.
- BERTOSSI, T. A. Mining For Public and State Approval: corporate strategies for metallic sulfide mining on Michigan's Yellow Dog Plains. 2008. 182 (Master of Arts). Geography, Western Michigan University Kalamazoo, Michigan.
- BLECKER, R. A. Global Imbalances and the U.S. Trade Deficit. In: CYNAMON, B. Z. F., S. M.; SETTERFIELD, M. (Ed.). After the Great Recession: The Struggle for Economic Recovery and Growth. New York: Cambridge University Press, 2013.
- BROGAN, B. Landmark Wisconsin Mining Moratorium Under Siege. Common Dreams 2013.
- CHMURA ECONOMICS & ANALYTICS. The Socioeconomic Impact of Uranium Mining and Milling in the Chatham Labor Shed, Virginia. p.179. 2011
- CHURCHILL, R.; FURTMAN, L. The Wisconsin Legislature Passes a Mining Moratorium Law (February 1998). In: (Ed.). The Buzzards Have Landed! The Real Story of the Flambeau Mine. Stoughton, WI: The Printing House, 2007. p.916-975.
- CIA. The World Factbook. 2013. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html> >. Acesso em: 18 Dec. 2013.
- CORRÊA, R. A reforma da Constituição Ambiental dos EUA. O Eco 2006.
- DMME. Uranium. 2012. Disponível em: < <http://www.dmme.virginia.gov/DGMR/Uranium.shtml> >. Acesso em: 20 Jan. 2014.
- DOBRA, J. State mineral production taxes and mining law reform. Resources Policy, v. 38, n. 2, p. 162-168, 2013.
- EIA. Annual Coal Report 2012 1-59 p. 2013.
- EPA. Iron Mountain Mine: success through planning, partnerships, and perseverance [Abandoned Mine Lands: Case Study]. 2006. Disponível em: < <http://www.epa.gov/aml/tech/imm.pdf> >. Acesso em: 20 Jan. 2014.

EPA; NAVAJO NATION. Federal Actions to Address Impacts of Uranium Contamination in the Navajo Nation: Five-Year Plan Summary Report: 66 p. 2013.

EWELL, M. E. Mining and Quarrying Trends. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: Mining and Quarrying Trends [Advanced Release]: USGS, 2013. p.3.1-3.12.

FERREIRA, P. O Sistema de Licenciamento Ambiental e o Desafio Econômico: proposta para o estado de São Paulo. 2010. 228 (Doutorado). Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FISKE, W. B. Virginia's Moratorium: Is Uranium Mining on the Horizon in the Commonwealth? William & Mary Environmental Law and Policy Review, v. 37, n. 1, p. 288-317, 2012.

GEORGE, M. W. Gold. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: Gold [Advance Release]: USGS, 2013. p.31.1-31.23.

GOONAN, T.; RODENBURG, E. Policy: a factor shaping minerals supply and demand: USGS 2002.

GRANOVETTER, M. Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. Revista de Administração de Empresas (RAE), v. 6, n. 1, 2007.

GUBERMAN, D. E. Lead. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: Lead [Advanced Release]: USGS, 2013. p. 42.1-42.18.

HAREWOOD, A. G. The Social Construction of the Metallic Mining Industry: the divergent cases of the Mining Moratorium Bill (Wisconsin) and the Permit Streamlining Bill (Minnesota). 2012. 101 (Master of Water Resource Policy and Management). Oregon State University

ICCM. The role of mining in national economies. International Council on Mining & Metals, p.20. 2012

ITC. Trade Performance HS : Exports and imports of United States of America (2012, in USD thousands) 2013.

JASINSKI, S. M. Phosphate Rock In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: Phosphate Rock [Advanced Release]: USGS, 2013. p. 56.1-56.11.

KEEP THE BAN. Keep the Ban. 2014. Disponível em: < <http://keeptheban.org/> >. Acesso em: 21 Jan. 2014.

KETELLAPPER, V. L. et al. The Mining History and Environmental Clean-up at the Summitville Mine. 1996. Acesso em: 20 Jan. 2014.

KLYZA, C. M. Reform at a Geological Pace: Mining Policy on federal Lands. In: DAVIS, C. (Ed.). Western Public Lands and Environmental Politics. Boulder, Colorado (USA): Westview Press, 2000. p. 111-140. ISBN 0-8133-3768-2.

MORALES, L. Interior Announces Grand Canyon Mining Moratorium. NPR 2012.

MORGAN, L. Geophysical Characteristics of Volcanogenic Massive Sulfide Deposits: USGS: 16 p. 2012.

MORRIS, A. P.; MEINERS, R. E.; DORCHAK, A. The Survival of a "Relic of Pioneer Days": the political economy of mining law "reform". Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics: Institutions: Economic, Political and Social Behavior, 2006. Boulder, Colorado, USA. September 21-24, 2006.

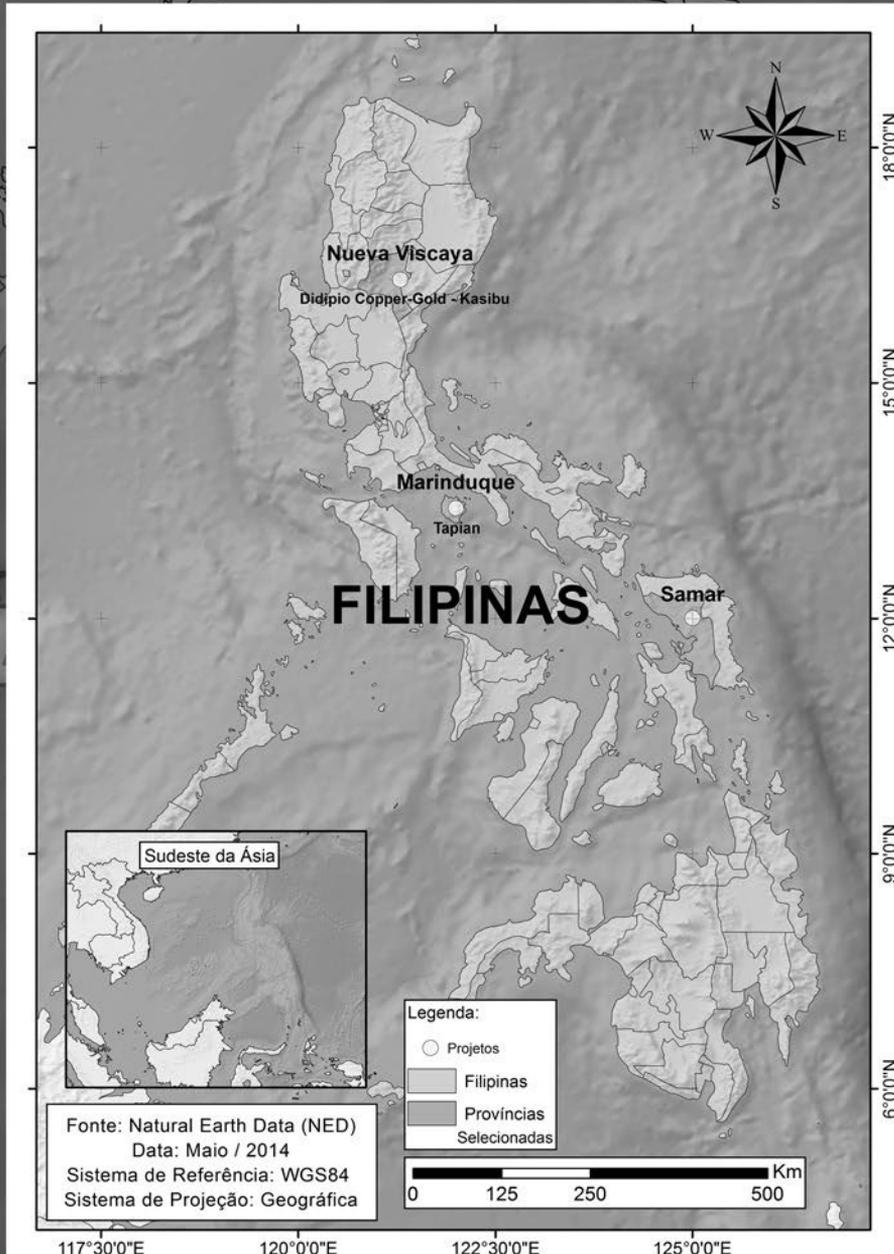
MSHA. Historical Data on Mine Disasters in the United States. 1999. Disponível em: < <http://www.msha.gov/MSHAINFO/FactSheets/MSHAFACT8.HTM#UvDiWvldW3g> >. Acesso em: 20 Jan. 2014.

NEA; IAEA. Uranium 2011: resources, production and demand. Paris: OECD, 2012. 483 ISBN 978-92-64-17803-8.

NEGRO, S. E. Fracking Wars: Federal, State and Local Conflicts over the Regulation of Natural Gas Activities. Zoning and Planning Law Report, v. 35, n. 2, 2012.

- PEC. The Piedmont Environmental Council Mission. 2014. Disponível em: < <http://www.pec-va.org/about/our-mission> >. Acesso em: 21 Jan. 2014.
- POLYAK, D. E. Molybdenum. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: Molybdenum [Advanced Release]: USGS, 2012. p. 50.1-50.12.
- RICHARDSON, R. Governing Western Mineral Resources: the emergence of collaboration. *Natural Resources Journal*, v. 43, p. 561-586, 2003.
- ROSENN, K. S. Federalism in the Americas in Comparative Perspective. *The University of Miami Inter-American Law Review*, v. 26, n. 1, p. 1-50, 1994.
- SANDEFUR, G.; CEBALLOS, M.; MANNON, S. Land And Population On The Indian Reservation Of Wisconsin: past, present, and future: University of Wisconsin-Madison, Land Tenure Center 2000.
- SEELY, R. Lobbyists push for repeal of mining 'moratorium'. *Wisconsin State Journal* 2012.
- SIERRA CLUB. Why Wisconsin's Mining Moratorium Law Should Be Maintained. 2012. Disponível em: < <http://wisconsin.sierraclub.org/documents/BriefingWIMiningMoratoriumLaw.pdf> >. Acesso em: 12 Oct. 2013.
- SLAUGHTER, K. E. Will Uranium Get a Glowing Welcome in Virginia? *Virginia Environmental Law Journal*, v. 28, n. 3, p. 483-532, 2010.
- SOUSA, L. J.; YAREMCHUK, E. H.; GRAHAM, A. P. Foreign Direct Investment in the U.S. Minerals Industry. Bureau of Mines Information Circular 9131: Bureau of Mines 1987.
- SOVANOW. Southside Concerned Citizens changes name to We the People of Virginia. *South Boston News & Record, Mecklenburg Sun*, 2011.
- TARROW, S. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TILLY, C. From mobilization to revolution. Addison-Wesley Pub. Co., 1978. 349 p.
- UNDP. United States: HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report. *Human Development Report 2013*, 2013. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/USA.pdf> >. Acesso em: 18 Dec. 2013.
- USDA. 2013 Wisconsin Agricultural Statistics 2013.
- VANCE, K. Uranium Mining: Going...Going...Gone? Piedmont Environmental Council 2013.
- VIRGINIA GENERAL ASSEMBLY. Code of Virginia. 1982. Disponível em: < <http://leg1.state.va.us/cgi-bin/legp504.exe?000+cod+45.1-283> >. Acesso em: 20 Jan. 2014.
- WDNR. River Facts. 2014. Disponível em: < <http://dnr.wi.gov/topic/rivers/riverfacts.html> >. Acesso em: 23 Jan. 2014.
- WLRB. The Mining Moratorium: WLRB. 98: 1-2 p. 1998.
- WSL. 2011-12 Wisconsin Statutes & Annotations. 2014. Disponível em: < <https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/prefaces/toc> >. Acesso em: 22 Jan. 2014.
- ZHENG, Y. Southern Oregon miners file injunction to stop legislation on motorized mining moratorium. *The Oregonian* 2013.

FILIPINAS



FILIPINAS: 'CATÁSTROFE' AMBIENTAL, SOCIEDADE CIVIL E COALIZÃO ANTI-MINERAL

Rodrigo Salles P. Santos

APRESENTAÇÃO DO CASO

O objetivo do texto é apresentar um relato das condições econômicas, políticas e sociais que produziram um sentimento anti-mineral enraizado em escala nacional e, mais especificamente, levaram a processos de contestação social às atividades extrativas de grande porte e a soluções institucionais para sua restrição e proibição - tais como a negação de consentimento e a moratória - em escalas local e regional.

O caso remete a características socioambientais específicas, como estados extremos de vulnerabilidade econômica e a desastres naturais, mas, sobretudo, articula a construção social de um evento de dano ambiental em 'catástrofe' exemplar - o caso da Marcopper - à reconfiguração liberal do marco regulatório da mineração nos anos 1990 (Ato Mineral de 1995). Mobiliza, ainda, o processo de descentralização política e de fortalecimento da sociedade civil, assim como o papel de agentes de contestação-chave (organizações populares e não governamentais, assim como a Igreja Católica) como os elementos decisivos da ascensão de uma coalizão anti-mineral, cada vez mais nacional.

O texto se subdivide em três partes, apresentando primeiramente aspectos de caracterização geral do país e de sua indústria extrativa mineral, assim como de seu complexo processo histórico-político em torno da centralização e descentralização do poder e, sobretudo, da liberalização da participação do capital estrangeiro na indústria extrativa mineral. Em seguida, faz uma avaliação do processo de con-

testação social da atividade, centrada na demanda pelo banimento da mineração de grande porte, nas oportunidades e restrições produzidas por catástrofes ambientais, confronto político e condições socioambientais, dinâmicas e estratégias de restrição em escala provincial e aos papéis desempenhados por agentes-chave. Finalmente, suas considerações finais procuram elaborar uma síntese do caso filipino, acentuando seus principais elementos.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

As Filipinas constituem um arquipélago de 7.107 ilhas, localizado no Sudeste da Ásia, entre o Mar das Filipinas e o Mar do Sul da China, ao leste do Vietnã. O país possui área total de 300 mil km², o 73º maior território de um Estado-nação. Sua geografia é predominantemente montanhosa. O país se encontra em um cinturão de tufões, sendo afetado, em média, por 15 deles e por 5 ou 6 tempestades ciclônicas ao ano, assim como por deslizamentos de terra, terremotos e tsunamis - além da intensa atividade vulcânica (2013). O arquipélago é ainda vulnerável à seca induzida pelo fenômeno climático El Niño (HOLDEN, 2013).

Apesar de sua dimensão territorial, abriga a 13ª maior população do mundo, com 105.720.644 milhões de habitantes. A despeito da elevada densidade demográfica, estimada em 352,40 hab./km², apenas 48,8% da população residia em áreas urbanas em 2011. O povo filipino é, ainda, etnicamente diversificado, sendo a etnia Tagalog (28,1%) a principal. Suas línguas oficiais são o filipino (de base Tagalog) e o inglês, e o catolicismo a religião majoritária (82,9%), segundo dados de 2000 (CIA, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país no Ranking do IDH Global 2012 era de 0,654, na 114ª posição mundial, o que a coloca entre as nações caracterizadas por nível médio, situando-se abaixo do nível regional da Ásia Oriental e do Pacífico (UNDP, 2013). Ademais, 26,5% da população se encontra abaixo da linha de pobreza, segundo dados de 2009 (CIA, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) filipino estimado para 2012¹ era de US\$431,3 bilhões, a 32ª posição em âmbito mundial. No entanto, o PIB per capita do país para o mesmo ano era de meros US\$4,5 mil ao ano, situando as Filipinas na 165ª posição. A composição do PIB é dominada pelo setor terciário

1 Os dados são estimados para dólares de 2012 e corrigidos segundo a paridade do poder de compra (CIA, 2013).

(57,1%), seguido pela indústria (31,1%) e por um setor primário bastante significativo (11,8%) (CIA, 2013).

O setor secundário é pouco diversificado, predominando a produção de calçados e roupas, produtos farmacêuticos e químicos, o processamento de alimentos, a montagem de produtos eletrônicos e também a pesca e o refino de petróleo. Por sua vez, os principais produtos agropecuários do país são abacaxi, arroz, banana, cana de açúcar, carnes bovina e suína, coco, mandioca, manga, milho, ovos e peixe (CIA, 2013).

A balança comercial do país apresentou déficit em 2012. O valor dos bens transacionados com o exterior atingiu US\$114,228 bilhões em 2012, enquanto as receitas totais de exportação chegaram a US\$52,1 bilhões, de modo que o déficit comercial das Filipinas atingiu US\$10,029 bilhões (NSO, 2013a).

As Filipinas exportaram bens no valor total de US\$46,28 bilhões em 2012, com ênfase na comercialização de semicondutores e produtos eletrônicos, equipamento de transporte, vestuário, produtos a base de cobre, derivados de petróleo, óleo de coco e frutas. Tendo em conta que todos os principais parceiros comerciais são asiáticos - Japão (19%), China (11,8%), Cingapura (9,3%), Hong Kong (9,2%), Coreia do Sul (5,5%) e Tailândia (4,7%) - e os mercados nos quais seus produtos de exportação se inserem, admite-se que as Filipinas integram, subordinadamente, redes globais de produção (RGPs) (BORROMEIO; GARCIA; INTAL, 2009; HENDERSON et al., 2011) dominadas pelos principais países exportadores asiáticos, China e Japão.

As importações do país atingiram US\$61,49 bilhões em 2012, estando concentradas em produtos eletrônicos, máquinas e equipamento de transporte, ferro e aço, tecidos, produtos químicos, plásticos, além de grãos e combustíveis minerais. Quanto às importações, o padrão de relacionamento é apenas ligeiramente mais amplo, incorporando os EUA (11,5%) e a Arábia Saudita (5,6%), em função da demanda de commodities agrícolas e combustíveis, no grupo de parceiros asiáticos liderados por China (10,8%) e Japão (10,4%) (CIA, 2013).

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

Considerando a participação relativamente restrita do setor extrativo mineral na composição da produção nacional em âmbito mundial - entre 2% e 4% do Valor Adicionado (ICCM, 2012), as Filipinas não se subtraem ao padrão geral. Em 2012, o PIB nacional foi registrado em US\$250,175 bilhões². O Valor

2 Os dados originais se encontram em moeda filipina, tendo a conversão cambial sido realizada a partir da taxa de câmbio anual média PhP-US\$ para o ano de 2012 (42,23), publicada pelo National Statistics Coordination Board (NSCB) das Filipinas (NSBC, 2013).

Adicionado do setor extrativo mineral, por sua vez, atingiu US\$2,876 bilhões, sendo necessário enfatizar a participação significativa da extração de ouro nesse resultado (FONG-SAM, 2013). Desse modo, a participação da indústria extrativa mineral no PIB atingiu apenas 1,15% (NSBC, 2013).

Entretanto, no que concerne à dotação de recursos naturais do arquipélago filipino - localizado no círculo de fogo do Pacífico, são dignas de nota suas reservas de madeira, petróleo e sal. Mais importante, o país possui reservas amplas e diversificadas de minerais metálicos, particularmente não ferrosos, como cobalto, cobre, níquel, ouro, petróleo, prata e sal (CIA, 2013), além de reservas de chumbo e de zinco (HOLDEN, 2005; 2012; HOLDEN; JACOBSON, 2006).

No que respeita ao comércio exterior de bens minerais, as exportações filipinas totais em 2012 atingiram US\$2,264 bilhões (NSO, 2013a), 4,35% das receitas totais de exportação. Quanto à participação de minerais selecionados, cobre metálico, concentrados de cobre, ouro e aglomerados de ferro se destacam. Fong-Sam (2013) afirma que em 2011 essas exportações foram acompanhadas ainda pelo níquel, dirigindo-se predominantemente para a Austrália, o Canadá, a China e o Japão.

Quanto à importação de bens minerais, por sua vez, os dados apresentados pelo Escritório de Estatísticas Nacionais apresentam comparabilidade limitada. Em vez da denominação “produtos minerais”, as informações sobre importações são indistintamente apresentadas sob o rótulo “matérias-primas & bens intermediários”, de modo que o ingresso de “minérios metálicos” atingiu o valor de US\$790,185 milhões, de “metais não ferrosos” a cifra de US\$689,856 milhões e “minério de ferro não aglomerado” apenas US\$88,065 milhões (NSO, 2013b). Essa estimativa bruta aponta que as importações de bens minerais atingiram cerca de US\$1,5 milhões em 2012, mantendo o superávit mineral filipino - a despeito da elevada dependência do país das importações de ferro e aço, além de petróleo (FONG-SAM, 2013).

O níquel se destaca no contexto da produção mineral filipina. Em 2011, a produção atingiu 204 mil t. (FONG-SAM, 2013), havendo 22 minas operacionais em 2012, sendo digno de nota o projeto Tagana-an, da Hinatuan Mining Corp. (MGB, 2013). Por sua vez, a produção de cobre atingiu 63.835 t. de metal contido no ano (FONG-SAM, 2013), sendo cinco as minas em operação em 2012 (MGB, 2014), dentre as quais se destaca o projeto Didipio Copper Gold, da Oceana Gold Philippines, Inc. (MGB, 2013).

A exploração de ouro chegou a 31.120 kg em 2011 (FONG-SAM, 2013) a partir de seis minas operacionais bimetálicas (ouro e prata) e de projetos polimetálicos associados a jazidas de cobre (MGB, 2014). A extração de prata atingiu 45.530 kg em 2011. A obtenção de zinco concentrado, por sua vez, atingiu 18,17 t. em 2011. As Filipinas ainda exploram, de forma pouco expressiva,

minério de ferro (1,2 mil t. em 2011) e minerais não ferrosos, sendo mais significativa sua produção de minerais industriais. Finalmente, o volume total da produção de cromita em 2011 foi de 25.483 t. (FONG-SAM, 2013).

A avaliação da penetração do capital estrangeiro na indústria extrativa mineral filipina ainda é contraditória. A totalidade (20) das companhias mineradoras listadas na Bolsa de Valores das Filipinas em fevereiro de 2014 era de origem doméstica, sendo que apenas quatro empresas havia aberto capital (PSE, 2014; SIY, 2013) após o Ato Mineral de 1995, prevendo acordos de produção liberalizantes dos requerimentos de propriedade. Acredita-se, no entanto, que o número de mineradoras estrangeiras no país tenha aumentado cerca de 400% entre fins de 1994 e 1996 (HOLDEN, 2005).

Assim, o portal InfoMine, Inc., referindo-se às 13 “companhias ativas nas Filipinas no noticiário [setorial]”, cita explicitamente sete mineradoras australianas (Bezant Resources plc, Medusa Mining Ltd., Mining Group Ltd., Oceanagold Corp., Red 5 Ltd., Red Mountain Mining Ltd., Sierra Mining Ltd.), três canadenses (B2Gold Corp., Cadan Resources Corp. e TVI Pacific Inc.), uma inglesa (Metals Exploration plc), uma norte-americana (Tiger International Resources Inc.) e apenas uma filipina (Lepanto Consolidated Mining Co.) (INFOMINE, 2014).

Estima-se que das 58 minas existentes em território filipino em 1981, tenham restado apenas oito em 2002, com o grande maioria (43) dos processos de fechamento de mina se dando entre 1981 e 1996 (PRRM, 2005). O contexto sociopolítico filipino do período é crucial para o entendimento do processo, de modo que a presença de multinacionais mineradoras no país hoje representa um influxo de capital estrangeiro, repellido pela situação de insegurança político-institucional do início dos anos 1980 e pelo nacionalismo revigorado a partir da redemocratização do país, em 1986.

3. MARCO REGULATÓRIO

3.1 NÍVEL DE CENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES

No que respeita à escala nacional, as Filipinas são um Estado unitário, dotado de uma forma de governo republicana, sendo sua denominação convencional República das Filipinas. Por sua vez, o regime de governo filipino é presidencialista, tendo à frente, desde 30 de junho de 2010³, o Presidente Benigno Aquino, chefe de Estado (chief of state) e de governo (head of government).

A divisão de poderes no governo comporta, ainda, um Poder Legislativo bicameral. O Senado compreende 24 representantes, sendo metade deles

³ As eleições para a Presidência da República são realizadas a cada seis anos a partir de voto popular.

eleita a cada três anos para mandatos de seis anos. Por sua vez, a Câmara dos Deputados possui 287 assentos, sendo 230 relativos à representação distrital e 57 à representação de minorias, escolhidos a partir de listas partidárias, sendo os deputados eleitos por voto popular para mandatos de três anos. O sistema político filipino é, ainda, pluripartidário.

Geograficamente, as Filipinas se configuram a partir de três grandes arquipélagos, a saber, as ilhas Luzon, Visayas e Mindanao. A divisão político-administrativa é, no entanto, mais complexa, compreendendo quatro níveis de unidades governamentais locais, sendo um deles apenas administrativo.

O primeiro nível é composto por 17 regiões administrativas, consideradas como ramificações do governo nacional ou agrupamentos de províncias e, portanto, não comportam processos políticos decisórios. Desse modo, as ilhas Luzon compreendem oito regiões (regiões I, II, III, IV-A, IV-B e V⁴, National Capital Region - NRC e Cordillera Administrative Region - CAR); as ilhas Visayas outras três (regiões VI, VII e VIII⁵); enquanto o arquipélago de Mindanao corresponde às demais seis regiões (regiões IX, X, XI, XII e XIII⁶, além da Autonomous Region in Muslim Mindanao - ARMM). Essa última região é, entretanto, excepcionalmente autônoma, portando poder político próprio e tendo à sua frente um governador regional.

Por sua vez, essas regiões administrativas reúnem 80 províncias - assim como cidades independentes, além da jurisdição provincial (CIA, 2013), constituindo subunidades governamentais locais primárias, regidas por um governador e possuindo um corpo legislativo próprio. Além disso, constituindo um nível intermediário de unidades de governo local, cidades (*component cities*) e municípios (*municipalities*) são submetidos à jurisdição provincial - salvo exceções independentes - e são administradas politicamente por um prefeito e por conselheiros eleitos.

Finalmente, o último nível de governo local é o *barangay* ou bairro, que pode ser considerado o equivalente a um vilarejo e é administrado por um dirigente eleito. Em setembro de 2012, havia 42.028 *barangays* nas Filipinas. *Barangays* compreendem ainda, subdivisões administrativas menores, como sítios ou *puroks*, que possuem lideranças não eleitas.

4 As regiões I a V são denominadas de Ilocos, Vale de Cagayan, Central Luzon, CALABARZON, MIMAROPA e Bicol, respectivamente. As duas regiões grafadas em maiúsculas representam acrônimos das principais unidades de governo local nelas contidas.

5 As regiões VI a VIII são respectivamente as de Western Visayas, Central Visayas e Eastern Visayas.

6 As regiões IX a XIII são respectivamente denominadas: Zamboanga Peninsula, Northern Mindanao, Davao, SOCCSKSARGEN e Caraga. A penúltima região é, também, um acrônimo das principais unidades governamentais que representa.

Mais importante, a racionalidade político-administrativo do país se apresenta, de modo oposto à concepção prevalente de poder político unificado em torno de uma unidade político-administrativa nacional e, dela, subdividido em favor de suas unidades componentes. De fato, a hierarquia político-administrativa filipina parte das menores unidades de governo local, ao nível dos barangays ou vilarejos.

Entretanto, tal organização representa uma inflexão bastante recente na história política filipina. Segundo Legaspi (2001), “as Filipinas possuem uma longa história de centralismo”, remontando à colonização espanhola, iniciada em 1565, com os primeiros povoamentos em Cebu, e que duraria efetivamente até 1899 - no esteio da Revolução Filipina, iniciada em 1896 e da Guerra Hispano-Americana, em 1898, resultante da intervenção dos EUA na Guerra de Independência de Cuba.

A colonização espanhola das Filipinas foi realizada através de “um governo político-militar centralizado que afirmava sua soberania sobre as pequenas comunidades” (GOBRIN; ANDIN, 2001). Nesse sentido, promoveu a subjugação quase completa das populações indígenas, à exceção das que se refugiaram nas regiões montanhosas do arquipélago.

Em 1901, o arquipélago foi anexado como uma colônia norte-americana, a partir da aprovação do Army Appropriation Act. O Estado norte-americano estabeleceria uma administração civil nas Filipinas que perdurou até 1935, o chamado Governo Insular. No entanto, durante a II Guerra Mundial, já em 1941, as Filipinas - dadas a sua posição geoestratégica e presença de posições militares dos EUA - seriam invadidas pelo então Império do Japão, e a ocupação japonesa duraria, com o apoio das oligarquias agrário-exportadoras do país (ANDERSON, 1988), até a rendição oficial imperial, em 2 de setembro de 1945 - apesar da guerrilha filipina⁷ e dos esforços norte-americanos de retomada do arquipélago.

Após o fim da guerra, em 1946, foi celebrado o *Treaty of General Relations and Protocol* ou Tratado de Manila com o Governo dos EUA, concedendo independência ao arquipélago. Apesar do reconhecimento da independência política, a influência dos EUA nas Filipinas permaneceria decisiva ao longo dos anos seguintes - por exemplo, através da presença de inúmeras bases militares, conservando-se significativa ainda hoje (LUM, 2012).

Mais importante, essa influência se manteria expressiva ao nível das relações comerciais entre os EUA e as Filipinas e, particularmente, a partir da

7 A organização Hukbong Bayan Laban sa mga Hapon (HUKBALAHAP), ou Exército do Povo Contra os Japoneses, foi a mais efetiva no movimento anti-ocupação durante a II Guerra Mundial. Os chamados Huks se originaram dos sindicatos urbanos e associações camponesas militantes que emergiram nos anos 1920 e 1930 em Central Luzon, e estavam ligados ao Partido Comunista das Filipinas (PCF) (FAST, 1973).

garantia do tratamento igualitário às empresas e cidadãos de ambos os países no que concerne à

[...] disposição, exploração, desenvolvimento e utilização de todas as terras agricultáveis, dotadas de recursos madeireiros e minerais de domínio público, águas, minérios, carvão, petróleo e outros óleos minerais, todas as forças e fontes potenciais de energia, e outros recursos naturais das Filipinas, assim como a operação serviços públicos (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1946).

A chamada Terceira República das Filipinas duraria cerca de 25 anos, se encerrando em 1972, com o estabelecimento da Lei Marcial (1972-1981) no país durante o segundo mandato do Presidente Ferdinand Marcos. A instauração do período ditatorial nas Filipinas remetia às raízes problemáticas do regime democrático filipino, apoiado politicamente em um sistema bipartidário estável e, do ponto de vista econômico, em uma oligarquia agrária homogênea e mobilizada como classe (FAST, 1973).

O estado de extrema desigualdade socioeconômica e pobreza da população rural filipina do período pré-guerra havia sido recomposto sobre as mesmas bases, com o apoio do neocolonialismo norte-americano. No entanto, a luta antifascista havia ampliado as bases de apoio à esquerda e reconfigurado a dissensão popular nacionalista, epitomizada pelos Huks, em fins dos anos 1940. A despeito do esforço bem sucedido de desmobilização por parte do Estado filipino de sua infraestrutura organizacional, “o conflito estava longe de acabar” (DIMOND, 2006)⁸, de modo que a guerrilha permeou o cenário político do arquipélago durante toda a Terceira República das Filipinas.

Segundo Anderson (1988), a “democracia cacique” do período entre 1954 e 1972 passou a exibir “as sementes de sua própria decadência” já a partir de fins dos anos 1960. Tais “sementes” podem ser resumidas sob a “pilhagem descontrolada e parasitária dos recursos estatais e privados” que levaria à “pauperização maciça dos desprivilegiados”, tornando o arquipélago a “sociedade mais deprimida e indigente” do Sudeste Asiático nos anos 1980.

A instauração da ditadura filipina consistiria, então, na resposta autoritária à tradução da crise socioeconômica, em seu ápice no segundo mandato de Ferdinand Marcos, em crise político-institucional. Desse modo, a Proclamação Presidencial No. 1081 em 21 de setembro de 1972, declarando a Lei Marcial, permitiu o uso imediato das Forças Armadas

⁸ Dimond aponta ainda, a importância do revivalismo islâmico que resultaria na formação do Front de Liberação Nacional Mouro (MNLF) em fins dos anos 1960 e da emergência do conflito paramilitar (2006).

das Filipinas contra os movimentos urbanos de esquerda - particularmente, contra o Novo Exército do Povo⁹, e contra os movimentos nacionalistas islâmicos, especialmente nas ilhas Mindanao (HOLDEN, 2005).

Os anos ditatoriais foram caracterizados pelo crescimento econômico do país, apoiado em empréstimos públicos e privados internacionais. No entanto, a partir de 1980 a crise do serviço da dívida atingiria as Filipinas, e o assassinato da principal liderança popular oposicionista, Benigno Aquino, em 1983, corroeu o já restrito apoio público do regime, conduzindo a uma série de eventos que expressavam a insatisfação popular massiva e a oposição oficial do governo norte-americano à continuidade do regime, em um conjunto de protestos populares que se iniciou em 1983 e se encerrou em 1986¹⁰.

A sua viúva, Corazón Aquino, lideraria as primeiras etapas do processo de redemocratização filipina. Inicialmente, Aquino estabeleceu um governo revolucionário e restaurou liberdades civis através da promulgação de uma Constituição da Liberdade transitória. Foi apontada ainda, uma comissão constitucional, sendo a nova Constituição ratificada em plebiscito popular em fevereiro de 1987.

A Constituição Filipina de 1987 “foi especificamente desenhada para amplificar os poderes das unidades de governo local nas Filipinas”, sendo essas a província, a cidade, a municipalidade e o *barangay* ou comunidade (HOLDEN; JACOBSON, 2006). Assim, em seu artigo X, a Constituição da República das Filipinas demandava ao Congresso Nacional a regulamentação de

[...] um código de governo local que deverá prover uma estrutura de governo local mais sensível e responsável instituída através de um sistema de descentralização com mecanismos eficazes de revogação, iniciativa, referendo; alocar seus poderes, responsabilidades e recursos entre as diferentes unidades do governo local; e prover qualificações, eleição, nomeação e remoção, prazo, salários, atribuições e funções e deveres dos funcionários locais, e todos os outros assuntos relativos à organização e funcionamento das unidades locais (BRILLANTES; MOSCARES, 2002).

9 O Novo Exército do Povo conduziu, desde então, ações de guerrilha contra o Estado filipino, sendo considerado o braço armado do PCF. A organização é explicitamente hostil à operação de atividades privadas de grande porte, particularmente controladas por capitais estrangeiros. Se opõe às indústrias madeireira e, especialmente, mineradora, tendo atacado projetos minerais com certa frequência (HOLDEN, 2005).

10 O período que se seguiu à revogação da Lei Marcial em 1981 e que se estendeu até 1986 ficaria conhecido como Quarta República das Filipinas.

Essa regulamentação específica, o *Republic Act* N. 7160, seria promulgada em 1991 (HOLDEN, 2005), sob o Código Governamental Local, que representa o marco regulatório da política de descentralização, promovendo a transferência de poderes, funções, responsabilidades e recursos técnicos e materiais¹¹ da escala nacional de governo para os níveis subnacionais.

Especificamente, a obrigatoriedade prevista no Código da representação de organizações não governamentais (ONGs) credenciadas em corpos executivos especiais locais - tais como comitês e conselhos de desenvolvimento, de educação e de saúde locais - tem apontando para uma “mudança estrutural na governança das comunidades” (LEGASPI, 2001).

A descentralização político-institucional é acompanhada, assim, por uma reorganização da sociedade civil de grandes dimensões nas Filipinas, no esteio do processo de redemocratização do país. Em estudo recente, cobrindo 3.459 organizações da sociedade civil - dentre as quais, cooperativas, organizações não governamentais, organizações cívicas, organizações populares, movimentos sociais e associações profissionais/industriais - foi identificado que o perfil dessas organizações é predominantemente rural e de base comunitária (V2V PIPELOG, 2011).

De fato, o Código Governamental Local institucionalizou o relacionamento entre organizações da sociedade civil e as unidades governamentais locais, promovendo, através de estrutura de financiamento própria, a participação das primeiras nos processos governamentais locais e “um impulso a uma sociedade civil forte nas Filipinas”. Acredita-se, assim, que a esfera na qual a “sociedade civil filipina tem sido mais efetiva em opor-se às atividades da indústria de minerais metálicos não-ferrosos é o terreno das unidades governamentais locais” (HOLDEN, 2005).

No que respeita à política ambiental básica, o Decreto Presidencial N. 1151, ou Código Ambiental das Filipinas, de 6 de junho de 1977 teria marcado uma mudança significativa na formulação e gestão das políticas públicas ambientais em direção a um programa integrado de proteção ambiental, introduzindo a exigência de avaliações (AIAs) e relatórios de impacto ambiental (RIMAs) a atividades econômicas privadas e projetos estatais “que afetem significativamente a qualidade do meio ambiente”, conforme enuncia o Decreto Presidencial N. 1586, que institui o Sistema de Declaração de Impacto Ambiental (MAGALLONA, 2001).

Além disso, o Código Ambiental estabeleceu os padrões e programas básicos na gestão de qualidade do ar, da água, uso da terra, recursos naturais e disposição de resíduos, sendo implementado pelo Conselho Nacional de Proteção Ambiental - responsável pela revisão das AIAs de projetos governamen-

¹¹ Por exemplo, a parcela da chamada Alocação Interna de Receita (IRA) para unidades governamentais locais foi ampliada de 20% para 40% do volume total (LEGASPI, 2001).

tais -, estabelecido pelo Decreto Presidencial N. 1121, de 18 de abril de 1977¹². Antes mesmo do Código Governamental Local, o Decreto Presidencial N. 1160 concedia poder aos dirigentes eleitos de *barangays* para “aplicar as leis sobre poluição e outras leis de controle ambiental” (MAGALLONA, 2001).

As contribuições do período de redemocratização ao novo sistema integrado de gestão ambiental foram a criação do Departamento de Ambiente e Recursos Naturais (DENR) a partir da promulgação da Ordem Executiva N. 192, de 1987 - o chamado Código Administrativo, e dos seguintes mecanismos: o Ato da República N. 6969, Sobre Substâncias Tóxicas e Perigosas e Controle de Resíduos Nucleares de 1990, e que implementou os compromissos da Convenção de Basel assumidos pelas Filipinas; o Ato da República N. 7586, que instituiu o Sistema Integrado Nacional de Áreas Protegidas, em 1992; assim como o Ato da República N. 8749, que regulou a criação de um programa nacional de gestão da poluição do ar, de 1999 (MAGALLONA, 2001).

3.2 PROPRIEDADE E CONTROLE DOS RECURSOS MINERAIS

O estabelecimento de um regime de acesso e controle dos recursos naturais remonta às fases iniciais do processo de colonização, com a consolidação de um regime de propriedade da terra nas Filipinas. Esse regime se assentou na doutrina feudal de *jure regalia*, isto é, na auto-imputação de direitos reais (*royalties*) sobre todo o território e os recursos naturais nele contidos, especificamente por parte da Coroa espanhola.

O domínio estatal, oposto logicamente ao direito consuetudinário, foi implementado, no entanto, de modo diferenciado ao longo da colonização, de modo que a Coroa espanhola reconheceu, implicitamente, os direitos territoriais de povos indígenas “ao aceitar possessões antigas e contínuas como prova de propriedade em lugar de títulos”. Diferentemente, o governo norte-americano minou progressivamente o regime de propriedade comunal no que concerne ao acesso, uso e controle dos recursos naturais, além de ter “estabelecido a infraestrutura política, cultural, econômica e social para facilitar a exploração de recursos” (ANGOC, 2006).

Assim, “uma série de estatutos da terra foram promulgados” a partir do início das atividades das equipes de pesquisa mineral dos EUA, garantindo “o controle do governo central sobre todas as terras”, tais como o *Land Registration Act* N. 496 (1902) - associando o registro e a propriedade da terra

12 Segundo os autores, inesperadamente, “o período da Lei Marcial produziu uma rica safra de atos legislativos, entre 1975 e 1977. Estes incluíram o Código de Saneamento, o Código de Águas, o Decreto de Pesca, o Decreto sobre Poluição Marinha, e o Decreto Acerca do Desenvolvimento e Conservação de Recursos de Corais”.

e o *Public Land Act* de 1905, declarando públicas as terras não registradas (CHALOPING-MARCH, 2011; GOBRIN; ANDIN, 2001).

Mais especificamente, a Lei Mineral (*Mining Law*), de 1906, estabeleceu um regime de concessão pública de terras minerais, com vistas à permissão de exploração e exploração minerais – em igualdade de condições entre cidadãos e empresas filipinos e norte-americanos. A ‘abertura’ seletiva das reservas de recursos minerais em terras públicas à comercialização, ocupação e exploração “iria desapropriar certos grupos de pessoas [...] de suas terras” (CHALOPING-MARCH, 2011), mais especificamente, “resultando em usurpação mais profunda das terras ancestrais dos povos indígenas por parte de entidades corporativas” (GOBRIN; ANDIN, 2001)¹³.

As cartas constitucionais filipinas, promulgadas sob os regimes democrático, em 1935; ditatorial, em 1973; e a partir da redemocratização, em 1987, apenas ratificaram a noção central da propriedade estatal sobre os recursos naturais (LA VINA; DE LEON; BUETA, 2012). Entretanto, a promulgação do *Commonwealth Act* 137, em 1936, introduziu um elemento propriamente nacionalista ao tratar do regime de acesso e uso dos recursos minerais, limitando a concessão de direitos sobre terras e recursos minerais de domínio público a cidadãos filipinos e restringindo a participação acionária estrangeira em corporações mineradoras a um máximo de 40% (THE COMMONWEALTH OF PHILIPPINES, 1936).

Apesar disso, relações comerciais centradas na oferta filipina de matérias-primas e na abertura de seu mercado aos bens manufaturados dos EUA foram garantidas via estabelecimento de tratados bilaterais, como os acordos *Tydings McDuffie Act* (oficialmente *Philippine Independence Act*), de 1934, e Laurel-Langley, de 1954 – este último perduraria até 1974 (GOBRIN; ANDIN, 2001).

O período ditatorial da história das Filipinas manteve a referida orientação formal, mas implementou um conjunto de medidas com vistas a definir “um caminho fácil para a extração dos recursos minerais do país” (CHALOPING-MARCH, 2011), sendo digno de nota o Decreto Presidencial 463, de 1974, que reduziu a tributação mineral efetiva e ampliou os direitos relacionados à concessões minerais sobre água, territórios de servidão e recursos madeireiros.

Apesar desses esforços, o panorama geral da indústria extrativa mineral filipina, acompanhando a crise econômica, política e social instalada no país no período, se deteriorou rapidamente entre 1981 e 1986. A redução drástica

13 O autor reitera, ainda, que a Lei Florestal (*Forest Law*), de 1905, no mesmo espírito, privilegiou concessões de exploração madeireira a entes privados em detrimento das formas de uso tradicional dos recursos florestais (GOBRIN; ANDIN, 2001).

do ingresso de divisas foi ainda agravada, ao longo dos anos 1990, pela queda dos preços internacionais de minerais metálicos. Assim, [...] no início de 1996, havia 15 empresas mineradoras de metálicos de larga escala no país, envolvidas na produção de ouro, prata, cobre, cromita e níquel (PRRM, 2005).

Como muitos outros países, as iniciativas governamentais ao longo das décadas de 1980 e 1990 representaram tentativas de atração do investimento estrangeiro, sendo a mineração um foco privilegiado. A partir do processo de redemocratização do país sob o governo de Corazón Aquino (1986-1992) e, conseqüentemente, com a reconfiguração de um regime de direitos de propriedade mais estável, a indústria extrativa mineral se reestabeleceria progressivamente.

Nesse sentido, foram centrais a promulgação da Constituição da República das Filipinas de 1987, que reafirmou, no espírito da noção de *jure regalia*, a propriedade do Estado sobre os recursos minerais; o Código de Investimento Abrangente de 1987, que estabeleceu regras de incentivo ao investimento direto estrangeiro; e, mais importante, o Ato de Investimento Externo (FIA), de 1991, que regulou as condições e incentivos à operação do investimento, assim como os limites da propriedade estrangeiros.

Entretanto, foi sob o governo de Fidel V. Ramos (1992-1998), caracterizado como de corte neoliberal (HOLDEN, 2012), que se deu a elaboração formal de uma “estratégia de desenvolvimento” explícita (Phillipines 2000) “liderada pela extração de recursos naturais” (HOLDEN, 2005), no bojo da qual seria promulgado o Ato Mineral de 1995. O novo código mineral filipino objetivou explicitamente “reviver a indústria mineral filipina” (HOLDEN; JACOBSON, 2006). Segundo Holden (2012), mais adiante, entre 2004 e 2010, o investimento no setor crescerá 30% anualmente em média.

O Ato assegurou a propriedade estatal dos recursos minerais, assim como disciplinou a exploração e exploração minerais, o processamento e a utilização de recursos, sob seus controle e supervisão completos. Estabeleceu, ainda, a possibilidade de o Estado filipino firmar acordos com terceiros para o desenvolvimento dessas atividades:

[...] todos os recursos minerais em terras públicas ou privadas, incluindo recursos madeireiros ou áreas florestais, tal como definido na legislação em vigor, estarão abertos a acordos minerais ou a requerimentos de acordos de assistência financeira ou técnica (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1995).

Suas principais regulamentações dizem respeito à repatriação integral de lucros, à liberdade de expropriação e, principalmente, aos tipos de licenças ou acordos de produção mineral, remetendo, de modo essencial, à

mineração de larga escala e aos requerimentos de propriedade ou participação acionária de mineradoras estrangeiras.

O primeiro tipo de licença foi denominado Acordo de Partilha da Produção Mineral (Mineral Production Sharing Agreement - MPSA), através do qual o Estado concede “o direito exclusivo sobre a condução das operações minerais e parcelas da produção bruta” (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1995). A duração prevista do acordo MPSA é de 25 anos, e o limite de participação acionária de capital estrangeiro é de até 40% da operação mineral.

Entretanto, o Acordo de Assistência Técnica e Financeira (Financial Technical Assistance Agreement - FTAA), apesar do mesmo tempo de duração do MPSA, é caracterizado pela concessão de direitos de exploração de operações minerais de larga escala, com investimento mínimo de US\$50 milhões¹⁴, e, mais importante, permite até 100% de controle estrangeiro¹⁵ da propriedade mineral (HOLDEN, 2005; HOLDEN; JACOBSON, 2006; PRRM, 2005).

Esse último acordo reverteu uma tendência bem estabelecida do regime de acesso e controle dos recursos minerais nas Filipinas, tendo sido decisivo para a mudança drástica das expectativas da indústria extrativa mineral transnacional sobre os riscos de investimento e operação no país, assim como para a abertura de um ciclo de contestação social às atividades extrativas minerais.

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. DEMANDA

Nesse sentido, a partir de 1997, a constitucionalidade do acordo FTAA passou a ser questionada¹⁶ (PRRM 2005), permitindo um enquadramento em escala nacional dos inúmeros exemplos de oposição localizada às atividades minerais (GOBRIN; ANDIN, 2001; LA VINA et al., 2012). Desse modo, as Filipi-

14 Acordos desse tipo demandam, ainda, a apresentação de um RIMA como requerimento para a obtenção de um Environmental Compliance Certificate (ECC).

15 A estratégia de desenvolvimento com base no investimento direto externo (IDE) e, portanto, de abertura do setor mineral ao capital estrangeiro, foi amplamente apoiada pelo Banco Mundial, com ênfase particular recaindo sobre projetos com orientação exportadora. A diretriz do Banco teria influenciado consistentemente a elaboração e/ou revisão de códigos e leis minerais em mais de 90 Estados (HOLDEN, 2012). Igualmente importante nesse sentido foi o aconselhamento do Banco de Desenvolvimento da Ásia ao Mines and Geosciences Bureau (MGB) do DENR na formulação de uma estratégia de atração do investimento direto externo (HOLDEN, 2005).

16 A constitucionalidade do acordo foi confirmada pela Suprema Corte das Filipinas em 2005, no esteio de uma longa controvérsia político-jurídica, como se verá adiante.

nas vêm assistindo, desde então, ao surgimento de uma coalizão anti-mineral, apoiada em um renovado nacionalismo dos recursos:

Muitos na sociedade civil filipina veem o Ato Mineral, em especial suas disposições [sobre o acordo] FTAA, como sendo um convite para os novos mestres coloniais da Austrália [...] ou Canadá [...]. Muitos [...] veem as companhias mineradoras estrangeiras como sendo insensíveis ou indiferentes a questões de proteção ambiental. Em última análise, muitos [...] veem o investimento estrangeiro na extração de recursos minerais como alienação do patrimônio da nação ou mesmo uma perda de soberania nacional (HOLDEN, 2005).

Assim, um primeiro padrão de questionamento à indústria extrativa mineral e à estratégia estatal de desenvolvimento via exploração de recursos minerais pode ser efetivamente definido como institucional-jurídico. Nesse sentido, a judicialização da contestação social¹⁷ deu o tom da institucionalização da oposição à mineração, particularmente em torno da defesa da Lei dos Direitos dos Povos Indígenas (*Indigenous Peoples Rights Act* - IPRA), de 1997, e do questionamento da constitucionalidade do Ato Mineral.

O processo de contestação social daí derivado apoiou-se no reconhecimento legal dos direitos territoriais dos povos indígenas a seus domínios ancestrais a partir da promulgação do *Republic Act* N. 8371 ou IPRA em 1997 e da constituição da Comissão Nacional sobre os Povos Indígenas (*National Commission on Indigenous Peoples* - NCIP) em 2000, encarregada da definição procedimental, implementação das regulamentações e da função de arbitragem de conflitos (GOBRIN; ANDIN, 2001).

A promulgação de ambas as legislações (IPRA e Código Mineral) em um espaço de tempo restrito pode ser entendida como expressiva das contradições entre a estratégia de desenvolvimento econômico e os processos de democratização e descentralização.

Desse modo, a trajetória histórica nacionalista das Filipinas encontrou no Ato Mineral uma oportunidade específica de reavivamento, de modo que este “tornou-se o alvo das ONGs e o foco central da oposição, primariamente operar minas dentro do país” (HOLDEN, 2005).

Assim, ONGs de apoio jurídico questionaram a constitucionalidade do Ato Mineral em 1997 em nome do povo indígena B'laan, que havia negado o consentimento ao primeiro acordo de tipo FTAA do país. O FTAA havia sido

17 Diferentemente do exemplo norte-americano, em que a dimensão institucional da contestação foi explorada, predominantemente, a partir da vinculação com representantes do Poder Legislativo em escala estadual.

firmado já em 1995 com a companhia australiana Western Mining Corp. (WMC), na ilha de Mindanao¹⁸ (HOLDEN, 2005).

Por sua vez, a judicialização da defesa do IPRA, no ano de 2000, constituiu uma tática reativa ao questionamento de sua constitucionalidade. O argumento jurídico mobilizado em favor dos interesses da indústria extrativa mineral¹⁹ era de que os direitos de uso e controle da terra e dos recursos naturais atribuídos às populações indígenas tradicionais pelo IPRA e, sobretudo, a exigência do consentimento prévio e informado de todos os membros de uma comunidade indígena para a exploração dos recursos naturais localizados em terras de domínio ancestral, feria o direito de propriedade sobre os recursos naturais exclusivo do Estado filipino.

Nesse caso específico, a Suprema Corte das Filipinas foi incapaz de julgar o IPRA inconstitucional. Do mesmo modo, a decisão acerca da inconstitucionalidade das provisões do acordo FTAA do Estado filipino com a WWC foi efetivamente tomada, por maioria de votos, em 2004²⁰, ainda que esta tenha sido revertida no mesmo ano.

Um processo de institucionalização similar da oposição à indústria extrativa mineral se iniciou também em relação ao Poder Executivo e, especificamente, “muitas ONGs se engaja[ra]m na [...] advocacia administrativa ao nível do DENR [Departamento de Ambiente e Recursos Naturais] [...] para interromper projetos minerais indesejáveis] (HOLDEN, 2005).

No entanto, o desastre ambiental relacionado à mina Marcopper, descrito na subseção seguinte, constituiu propriamente um elemento difusor da mobilização da sociedade civil filipina contra as atividades extrativas minerais. Mais especificamente, a dimensão nacional da coalizão anti-mineral nas Filipinas foi forjada, inicialmente, a partir de uma estratégia de ação direta, via protestos e manifestações, além de reuniões e conferências organizadas pelas diversas organizações da sociedade civil. Ademais, o papel da Igreja Católica e da liderança religiosa ligada à Teologia da Libertação não pode ser subestimando (HOLDEN, 2005) nesse processo de emergência.

Assim, já em abril de 1996 foi realizada em *Northern Luzon a People's Regional Mining Conference*, com a participação de 130 delegados representando 87 organizações populares. A conferência reivindicou o repúdio do Ato Mineral, assim como o encerramento da exploração mineral no país. Em

18 Segundo Holden (2005), as populações indígenas tradicionais abarcam entre 15% e 20% do povo filipino, cerca de 2/3 dela vivendo na ilha de Mindanao, enquanto o restante dela habita a ilha de Luzon.

19 Cf. caso de Isagani Cruz e Cesar Europa v. Secretary of Environment and Natural Resources et al.

20 Cf. caso La Bugal Tribal Association Inc., et al. v. Victor O. Ramos, Department of Environment and Natural Resources, et al.

setembro do mesmo ano, o Conselho Nacional das Igrejas (National Council of Churches) organizou evento similar nas ilhas Visayas, resultando em um protesto na ilha de Negros, com a participação de 15 mil pessoas (HOLDEN, 2005).

Desde o início, a oposição à indústria extrativa mineral foi articulada em âmbito nacional, respondendo à própria dinâmica do Estado filipino e das agências de financiamento e cooperação internacional de promoção de uma “estratégia de desenvolvimento” (HOLDEN, 2005) centrada nos recursos minerais do arquipélago.

Assim, em fevereiro de 1998, a Conferência dos Bispos Católicos das Filipinas (*Catholic Bishops Conference of the Philippines*) emitiu uma nota de preocupação acerca do Ato Mineral, demandando sua revogação; enquanto em março, “mais de 500 representantes das populações indígenas, grupos religiosos, e fazendeiros viajaram para Manila e protestaram” (HOLDEN, 2005) contra o Ato e demandaram a rescisão de todos os acordos FTAAs e MPSAs firmados na frente do DENR.

Igualmente, uma manifestação realizada em frente ao Palácio Presidencial Malacanang em Manila reuniu lideranças indígenas e apoiadores do *Green Forum*²¹ em julho de 1999, enquanto a Conferência Nacional sobre Mineração (*National Conference on Mining*) seria realizada por diversas organizações populares e não governamentais em Baguio City, em maio de 2002. Finalmente, em outubro do mesmo ano, “24 lideranças representativas da sociedade civil (incluindo um arcebispo, três bispos, três padres e uma freira)” se reuniram em Dapitan (Província de Zamboanga del Norte), dando origem à Iniciativa Dapitan (*Dapitan Initiative*), contrária ao Ato, em favor do cancelamento de todos os acordos minerais e, sobretudo, em favor de “uma moratória sobre a emissão de concessões minerais de larga escala por 100 anos” (HOLDEN, 2005).

2. ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES

A ampla literatura acerca dos diferentes aspectos da relação entre a indústria extrativa mineral e a sociedade civil filipina é praticamente unânime em apontar a importância material e simbólica desproporcional assumida por um evento específico de degradação ambiental - o incidente da mina Marcopper, em Marinduque (BULAONG JR., 1996; COUMANS, 2002; HOLDEN, 2005; PLUMLEE et al., 2000). No âmbito deste trabalho, esse evento significativo assume o caráter de ponto de inflexão da estrutura de oportunidades e restrições políticas à mineração nas Filipinas.

De fato, a incessante referência ao incidente ambiental da mina Marcopper, em 1996, como “catástrofe” (HOLDEN, 2005) ou “desastre ambiental”

21 O Green Forum constitui uma rede nacional ambiental de organizações populares e organizações não governamentais (HOLDEN, 2005).

(COUMANS, 2002) – ou mesmo genericamente, como “tragédia” (BULAONG JR., 1996) – aponta para os efeitos práticos assumidos pela seleção e mobilização de elementos relativos a um contexto específico e sua construção social como forma de operação emblemática das atividades extrativas minerais, particularmente de empresas de capital estrangeiro, no arquipélago filipino. Importa recuperar parte da história do projeto (cf. subitem abaixo) com vistas a evidenciar o conjunto estruturado de elementos relativos ao episódio em função da emergência de um movimento nacional de oposição à mineração nas Filipinas.

2.1 O ‘DESASTRE’ DA MARCOPPER EM MARINDUQUE

Entre 1957 e 1964, a American Exploration & Mining Co., subsidiária da canadense Placer Development Ltd., iniciou um projeto de exploração na ilha de Marinduque (BULAONG JR., 1996; COUMANS, 2002). Em outubro de 1969, se iniciaram as operações de exploração e de processamento primário do cobre em concentrado, atingindo 15 t., dando origem à Marcopper Mining Co. (MMC).

A participação na MMC correspondia à legislação nacional vigente, sendo 39,9% das ações de propriedade da Placer Development (atualmente Placer Dome, Inc.) – o máximo permitido de participação acionária estrangeira – e o restante do governo filipino²². Apesar da participação minoritária, a Placer Development “assumiu a responsabilidade pelo planejamento, design e construção da mina” (COUMANS, 2002), mantendo ainda seu “controle gerencial” (PLUMLEE et al., 2000).

A mina Tapian se manteve operacional até 1991. Os rejeitos de baixa granulometria decorrentes da moagem e concentração foram inicialmente direcionados a uma represa própria ao norte da mina (PLUMLEE et al., 2000), o San Antonio Tailings Pond, que receberia, ao longo de 10 anos, 16 mil t. de rejeitos de mina (BULAONG JR., 1996).

Com a descoberta de um corpo mineral na região da bacia de rejeitos e o conseqüente início das operações na mina de San Antonio em 1975, a MMC redirecionou os rejeitos para a Baía Calancan, no lado norte da ilha, realizando sua disposição sobre a superfície da mesma – com a aprovação dos órgãos governamentais de regulamentação da pesca e da mineração e da National Pollution Control Commission (NPCC) (BULAONG JR., 1996). Estima-se que entre 1975 e 1990 tenham sido despejadas entre 200 e 300 milhões de t. de rejeitos (PLUMLEE et al., 2000).

No entanto, apenas em 1988, a Pollution Adjudication Board obrigou a MMC a encerrar suas operações de disposição e a responsabilizou pelos custos

²² Especula-se que o próprio Presidente Marcos possuía participação acionária na MMC. Em 1986, a Presidential Commission on Good Government (PCGG) revelaria que a Performance Investment Corp., que detinha 49% das ações da MMC, era controlada pelo Presidente Marcos.

de reabilitação da baía. Em cerca de “três anos a MMC irá transferir o despejo de rejeitos de mina da Baía Calancan para a mina Tapan” (BULAONG JR., 1996). Assim, em 1991, a MMC encerrou suas operações na mina Tapan, em favor da exploração da jazida San Antonio, estimada em 198,4 milhões de t.

A disposição dos rejeitos da nova mina San Antonio foi então direcionada para a mina Tapan, envolvendo o fechamento de um antigo túnel de drenagem de cerca de 6 km (BULAONG JR., 1996), ligando a mina, a 195 m acima do nível do mar, ao rio Makulapnit (PLUMLEE et al., 2000). A selagem do túnel se deu a partir de explosão e colapso da abertura, e da instalação de um plugue de concreto a 100 m de sua conclusão (BULAONG JR., 1996). Por volta de dezembro de 1995, o volume de 32,476 milhões de t. de rejeitos havia sido depositado na mina Tapan (HOLDEN, 2005).

Em 24 de março de 1996, o plugue de concreto “falhou catastróficamente” (Plumlee 2000) e o poço se rompeu, gerando a liberação de resíduos ácidos (uma lama cinza de rejeitos sulfídicos) estimados entre 1,5 e 3 milhões de m³ nos rios Boac e Makulapnit - seu tributário, assim como no oceano, a oeste da ilha (PLUMLEE et al., 2000). Em abril, “uma equipe da Organização das Nações Unidas declarou o rio [Boac] “biologicamente morto”” (HOLDEN, 2005), e observou a ausência de quaisquer estudos de impacto ambiental da operação (COUMANS, 2002). O colapso do depósito de rejeitos isolou ainda, cerca de 3.500 habitantes de oito *barangays* do resto da ilha de Marinduque (BULAONG JR., 1996).

Bulaong Jr. (1996), com expressivo viés favorável à MMC, descreve algumas das medidas tomadas pela empresa para mitigar o evento. Assim, “mais de 20 km de rodovias e pontes seriam construídas pela Marcopper para prover acesso aos *barangays* isolados”, assim como fontes e tanques de água, além de compensação às famílias afetadas até a regeneração do rio Boac.

O autor alega que a empresa implementou “imediatamente”, “procedimentos de fechamento” do túnel, conseguindo selá-lo 4 dias após seu início, e iniciou a instalação de um segundo plugue, a 600m do fim do túnel, em setembro de 1996, completando-a em agosto de 1997. Além disso, a empresa construiu 26 km de bancos de contenção em ambos os lados do rio Boac, como forma de prevenção temporária a possíveis transbordamentos e, consequentemente, ao carreamento dos resíduos para as áreas ribeirinhas.

Dentre as possíveis soluções técnicas para a regeneração do rio, a empresa drenou 1 km (quase 1 milhão de m³ de material escavado) de sua foz, de modo a criar uma bacia de captação dos rejeitos trazidos pela corrente - aumentando sua “capacidade de descarga” e reduzindo o “risco de alagamento na foz e na terra ao redor”, ambos “em cerca de 500%”. Em maio de 1997, uma sondagem indicava o quase completo preenchimento, de modo que

“claramente, o processo de dispersão natural e o canal drenado limparam o rio dos rejeitos de mina” (BULAONG JR., 1996)²³.

O autor mobiliza ainda, avaliações de “um especialista independente e dois assessores governamentais” para demonstrar a solução de ambos os problemas – selagem do túnel e regeneração do rio – a partir das intervenções da empresa. No entanto, o próprio autor reconhece que “o problema mais amplo da Marcopper [Mining Co.] de gerenciar a controvérsia, contudo, não estava [resolvido]” (1996).

* * *

Importa extrair do caso em questão algumas considerações relevantes para a compreensão da eclosão de um forte sentimento anti-mineral nas Filipinas. Assim, Bulaong Jr. acredita que o “incidente assumiu proeminência nacional”, sendo que a referida dimensão ou “interesse nacional revolveu em torno de três detalhes do incidente²⁴: que os rejeitos eram poluentes, sendo, portanto, tóxicos; que o rio Boac estava “morto”; e que muitos vilarejos foram isolados” (1996)²⁵.

Desse modo, “a mídia e os governos local e nacional contribuíram amplamente para a percepção pública que determinou o destino da Marcopper”, de modo que o Departamento de Meio Ambiente e Recursos Naturais (*Department of Environment and Natural Resources* - DENR) suspendeu indefinidamente as operações da empresa, no esteio de acusações e contra-acusações de diversos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo de corrupção e negligência.

Embora outros incidentes ambientais significativos tenham sido registrados desde então (como outro provocado pela Marcopper, em 1993²⁶; ou o de

23 Entretanto, o governo Filipino declarou o Estado de Calamidade dos vilarejos da Baía Calancan, por razões de saúde pública associadas à contaminação dos aldeões por chumbo (COUMANS, 2002).

24 Grifo nosso.

25 Bulaong Jr. (1996) mobiliza uma série de argumentos (da adequação à legislação e a parâmetros ambientais a amostras de água coletadas para verificação dos níveis de metais pesados) para sugerir a irrealidade dos dois primeiros elementos do evento – a toxicidade dos rejeitos e a mortalidade biológica do rio –, reconhecendo o terceiro, o isolamento de vilarejos.

26 Em 1991, a MMC havia construído uma represa para a deposição alegada de argila da mina San Antonio, na cabeceira montanhosa do rio Mogpog, próximo ao distrito homônimo, cuja população utilizava suas águas para alimentação própria e dos animais, além de para limpeza pessoal e lavagem de roupas. Em 1993, a represa se rompeu, inundando o distrito e inúmeras vilas e dizimando casas, criações de búfalos e outros animais, colheitas, além de vitimar duas crianças. A MMC negou responsabilidade pelo novo evento, atribuindo-o às chuvas derivadas de um tufão. Em 1995, o elevado volume do “rejeito tóxico” contido ameaçava romper novamente a represa, “fluindo livremente através do sobrefluxo dentro do rio” (COUMANS, 2002).

Rapu Rapu²⁷, em 2005), alguns trabalhos (HOLDEN, 2005; HOLDEN; JACOBSON, 2006) enfatizam o “efeito psicológico” negativo produzido na população filipina em geral, particularmente acerca dos efeitos ambientais da mineração de não ferrosos.

A “Placer Dome retirou seu pessoal das Filipinas logo antes do Natal” (COUMANS, 2002) de 2001 e posteriormente, a opinião pública teria conhecimento de que a empresa havia realizado uma operação de desinvestimento da MMC em 1997, através da transferência de sua participação a uma subsidiária integral sediada nas Ilhas Cayman, a MR Holdings. Assim, “antes de deixar [as Filipinas], a Placer Dome redigiu novos acordos confidenciais com os proprietários atuais da Marcopper [Mining Co.] para torná-la responsável pela regeneração adicional do rio [Boac] e pela compensação dos aldeões” (COUMANS, 2002).

Segundo a autora, ainda havia aproximadamente 821.380 m³ de rejeitos no rio em 2002, cerca de metade do volume original, liberando ácido²⁸ e metais pesados, enquanto o túnel da mina Tapian estava vazando novamente. Além disso, “milhares de aldeões ainda não havia recebido compensação” e a “limpeza do rio estava atrasada” (2002).

Bulaong Jr. (1996) relativiza²⁹ a responsabilidade da MMC no evento ao evidenciar que “sete dias antes do acidente, um terremoto, medindo 3,2 graus na escala Richter, sacudiu Marinduque; [se dando] seu epicentro a apenas 20 quilômetros da mina Tapian” - o que teria contribuído para o “fraturamento da rocha”. No entanto, sua relativização aponta para uma característica-chave da estrutura de oportunidades e restrições do caso filipino, que Holden (HOLDEN, 2005) define como “a vulnerabilidade única dessa nação-arquipélago a desastres naturais”.

Assim, a ocorrência frequente de terremotos, tufões e secas, dentre outros fenômenos naturais, torna as Filipinas “um dos países mais propensos a desastres do mundo”. Adicionalmente, como no caso do desastre de Marinduque, “a maioria dos depósitos minerais [no país] são encontrados em áreas montanhosas nas ilhas que estão em estreita proximidade espacial com o mar” (HOLDEN, 2005), o que torna ainda mais factível a mobilização simbólica do desastre ambiental como horizonte potencial de toda a atividade extrativa mineral.

27 Na ilha de Rapu-Rapu, na província de Albay, onde as atividades econômicas principais são a pesca artesanal e a agricultura e, em especial, onde 11 dos 13 barangays existentes abrigam mineradoras, vêm se verificando incidentes de mortandade de peixes desde 2005, provocados pela Lafayette Philippines, Inc. (LPI) (LUSTERIO-RICO, 2013).

28 A drenagem ácida de mina (acid mine drainage, AMD) consiste na oxidação de materiais sulfetados em contato com ar e água, produzindo, assim, ácido sulfúrico - particularmente danoso para águas superficiais e subterrâneas.

29 Ainda assim, o autor questiona, a partir de informações dos próprios engenheiros da empresa, a adequação da solução do plugue de concreto para o selamento do túnel.

Além disso, Holden (2005) chama a atenção para o acoplamento da fragilidade geográfica do país a uma vulnerabilidade econômica acentuada das comunidades filipinas. A dimensão econômica da vulnerabilidade diz respeito, mais especificamente, às formas tradicionais de reprodução social das comunidades filipinas, grandemente dependentes do território e dos bens naturais nele contidos.

Assim, pequenos agricultores e pescadores artesanais tendem a ser os grupos desproporcionalmente afetados por atividades extrativas minerais nas Filipinas, à medida que a agricultura e a pesca respondem pela maior parte da renda e do trabalho nas comunidades, como se tornará evidente na oposição à mineração no barangay Didipio e no estabelecimento de moratórias provinciais na ilha de Samar.

Mas a pobreza, particularmente em âmbito rural, é também um elemento-chave para apreender a ‘opção preferencial’ da Igreja Católica pelos pobres nas Filipinas, especialmente a partir da deterioração de suas condições de vida sob o regime ditatorial e da realização do II Conselho Plenário das Filipinas (PCP II) em 1991, no qual a instituição como um todo se auto-definiu como a “Igreja dos Pobres” (HOLDEN, 2012).

Do mesmo modo, a conjunção dos estados de vulnerabilidade ambiental e econômica da população filipina e, conseqüentemente, do potencial de injustiça ambiental a ela associado, tem constituído um eixo de aglutinação de “uma coleção dinâmica de organizações não governamentais (ONGs) envolvidas na advocacia ambiental em nome de setores marginalizados da sociedade, tais como os pobres rurais” (HOLDEN, 2013).

Entretanto, a mobilização da sociedade civil filipina não se restringe às organizações institucionalizadas, de modo que a contestação social no arquipélago possui, adicionalmente, um forte componente de confronto político (TARROW, 2009). Nesse sentido, a paisagem sociopolítica das regiões rurais Filipinas³⁰ é caracterizada pelo “conflito [latente, ainda que permanente] entre as Forças Armadas das Filipinas (AFP) e o Novo Exército do Povo (NPA)” (HOLDEN, 2012), assim como destas com grupos islâmicos em escala regional (HOLDEN, 2005).

Nesse contexto, e no que concerne particularmente à análise aqui desenvolvida, a violência política se expressa predominantemente nas regiões rurais, tanto através das ações de ataque a projetos minerais por parte do NPA, quanto do enfrentamento armado entre este e as Forças Armadas – em 2004, foram registrados 157 eventos desse tipo em 50 províncias do país, com o saldo de 359 mortos³¹ (HOLDEN, 2005).

30 No exemplo da ilha de Samar, estima-se que a base de apoio do NPA se espalhe por cerca de metade de todos os barangays das províncias samarenhas (HOLDEN, 2012).

31 Acredita-se, ainda, que a “presença pesada e agressiva das AFP” impulsione a adesão de

Mais importante, no que respeita à mobilização da sociedade civil filipina, a “militarização das áreas mineradoras” (HOLDEN, 2005) como resposta estatal à ação do NPA tem provocado a intimidação e criminalização dos ativistas anti-mineração e, sobretudo, instituiu um regime de terror, caracterizado por exemplos numerosos de violações de direitos humanos. Particularmente, “desde 2001 tem havido uma onda de execuções extrajudiciais, em que pessoas envolvidas em ativismo social têm sido assassinadas”. Entre 2001 e 2011, houve 1.273 execuções desse tipo (HOLDEN, 2012).

Por sua vez, o próprio ambiente político-institucional filipino apresenta restrições à emergência de práticas efetivas de regulação social da atividade extrativa mineral. Quanto a esse aspecto, o conjunto de mecanismos de garantias de direitos territoriais, seja das populações indígenas sobre suas terras ancestrais, seja pela afirmação do poder político delegado das unidades de governo locais, tem sido desafiado pela corrupção endêmica dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário filipinos.

Considera-se, em especial, que cerca de “metade de todas as áreas identificadas em requerimentos minerais se encontram em regiões sujeitas a reivindicações de domínio ancestral” e que os povos indígenas se encontram entre os grupos mais vulneráveis - ambiental e economicamente - da sociedade filipina (HOLDEN, 2005).

Desse modo, o chamado “paradigma governamental de desenvolvimento baseado na mineração” e o processo de militarização territorial (HOLDEN, 2005) a ele associado ameaçam efetivamente a reprodução social e econômica dos povos indígenas do arquipélago. Entretanto, o risco potencial às populações indígenas representado pela mineração tem constituído uma oportunidade-chave para a eclosão de formas localizadas de contestação social.

3. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

3.1 A ESTRATÉGIA DE NEGAÇÃO DE CONSENTIMENTO:

O PROJETO DIDIPIO COPPER-GOLD

Em outubro de 2001, o DENR suspendeu o acordo FTAA entre o governo filipino e a companhia australiana Climax Arimco para o desenvolvimento do projeto Didipio Copper-Gold, no *barangay* Didipio - município de Kasibu, província de Nueva Viscaya, região Norte-Centro da ilha de Luzon (GOBRIN; ANDIN, 2001; HOLDEN, 2005). O DENR havia baseado sua suspensão do acordo nos argumentos de que “o projeto não havia assegurado Aceitabilidade Social” e de que se localizava na bacia hidrográfica do rio Addalam (HOLDEN, 2005). No entanto, a área do projeto invadia, ainda, as terras do povo indígena Ifugao,

habitantes locais ao NPA, configurando as regiões caracterizadas por grandes projetos de investimento como zonas de recrutamento (HOLDEN, 2005).

além do *barangay* Didipio constituir uma comunidade agrícola de nove vilarejos menores (sítios), com “mais de 2.000 ha. de terra agricultável, reservas florestais e porções de terra *kaingin* (terras desmatadas)” - dentre os quais 700 ha. são usadas para o cultivo de arroz em terras altas (GOBRIN; ANDIN, 2001).

O projeto Didipio Copper-Gold se baseava na exploração do corpo mineral Dinkidi, e a Climax-Arinco investiria US\$139 milhões na operação, requerendo a remoção do morro e processamento de cianeto para realizar a extração de cerca de 205 mil onças de ouro e 36 milhões de libras de cobre ao longo de 9 ou 10 anos. O FTAA, celebrado em 1995, concedeu direitos de exploração iniciais sobre 24 mil ha. do *barangay*, sendo o primeiro nacional - antes mesmo da promulgação do Ato Mineral de 1995.

Desde o início, a oposição popular foi intensa, de modo que durante o mapeamento aéreo da região, em meados de 1994, um fazendeiro atirou em um helicóptero da companhia, matando um geólogo canadense. Como resultado, as Forças Armadas destacaram uma companhia e estabeleceram um acampamento ao lado do morro Dinkidi, de modo que “a presença dos militares efetivamente pôs um fim à oposição aberta” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

A companhia e o *barangay* estabeleceram um Memorando de Acordo em abril de 1997, estipulando que a primeira alocaria fundos para educação, saúde e infraestrutura, e da contribuição mensal de cerca de US\$3-4 mil ao Conselho do último - além da tradicional promessa de empregos, doação de um caminhão, da construção de uma escola primária, de um centro de saúde, de um centro comunitário, etc.

No entanto, a oposição se renovaria entre os residentes do vilarejo Dinauyan a partir do anúncio de que este seria utilizado como bacia de captação para rejeitos de mina, comprometendo suas fazendas e colheitas. Assim, em outubro de 1997, foi lançada uma Iniciativa Popular, empregando o direito constitucional dos eleitores de invalidar uma decisão tomada por governo local eleito - o Conselho do *barangay* - através de uma petição requerendo à Comissão de Eleições um referendo.

Esta seria contestada pela empresa em 1999³², e os aldeões solicitariam a intervenção do Conselho de Desenvolvimento Regional (RDC)³³, que decidiria em seu favor em outubro de 2000. Pouco tempo depois, em 2001, em evento de apresentação do plano revisado da Climax-Arimco, a coalizão anti-

32 A Climax-Arimco apresentaria uma contrapetição com 311 assinaturas em novembro de 1999, na qual constariam as assinaturas de inúmeros parentes e amigos não residentes dos membros do Conselho do *barangay* (GOBRIN; ANDIN, 2001).

33 Órgão composto por 70 governadores, prefeitos, oficiais governamentais e representantes de ONGs das 4 províncias da Região II, dotado de poder de veto sobre projetos de desenvolvimento e de modificação de planejamento do uso da terra.

mineral local, de cerca de 200 ativistas, garantiria a manutenção da decisão do RDC (GOBRIN; ANDIN, 2001).

No entanto, a tensão entre os apoiadores e os opositores do projeto se reproduzia também entre as comunidades indígenas Ifugao no barangay Didipio, que contavam com cerca de 1.200 habitantes. Nos sítios mais próximos às localidades previstas da bacia de rejeitos (Dinauyan) e propriamente da operação extrativa a céu aberto e subterrânea (Didipio) se concentravam “o maior número de indivíduos opostos ao projeto” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

Em Bacbacan, mais próxima às instalações da empresa e beneficiária de sua infraestrutura de energia elétrica, no entanto, se encontrava seu núcleo de apoio local. Além disso, nesse último, a construção das instalações da empresa havia provocado um ‘pico’ contratual em 1999, induzindo a “migração de parentes das famílias pró-mineração” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

Apesar disso, a intensa oposição produzia efeitos indiretos sobre a posição econômica da companhia, de modo que “o preço das ações da Climax caiu pela metade no ano 2000”. Tais “problemas financeiros” se traduziram, rapidamente, em uma contra-estratégia de pressão e a Climax-Arimco “deixou de pagar o salário do funcionário do Centro Comunitário, que também atuava como gerente de relações comunitárias”, assim como cortou as “contribuições mensais ao Conselho do *barangay*” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

No entanto, em 2002, por força da intensa pressão popular, o Conselho do *barangay* retirou o consentimento para o projeto (HOLDEN; JACOBSON, 2006). De fato, o instrumento institucional da retirada de consentimento por parte das unidades de governo local, previsto no Código Governamental Local de 1991, seria empregado continuamente a partir de então por parte das comunidades rurais filipinas. Exemplarmente, os 26 *barangays* da municipalidade de Siocon (província de Zamboanga del Norte) negaram o consentimento ao projeto Canatuan Gold, operado pela canadense TVI4 Pacific, Inc. em 2004 (HOLDEN; JACOBSON, 2006).

Uma variante dessa estratégia, incorporando uma dimensão antecipatória, pode ser vista na aprovação de resoluções de oposição à implantação de projetos extrativos minerais por parte de unidades governamentais locais, particularmente municipalidades, como nos casos de Governor Generoso e de San Isidro, ambos localizados na província de Davao Oriental (HOLDEN; JACOBSON, 2006).

3.2 A ESTRATÉGIA DE BANIMENTO: A OPOSIÇÃO À MINERAÇÃO NAS PROVÍNCIAS SAMARENHAS

A ilha de Samar³⁴, cuja raiz etimológica samad remete à ideia de ferida ou chaga, é “uma das partes mais pobres das Filipinas”, de modo que as três províncias ali compreendidas apresentavam taxas de pobreza da ordem de 53% (Northern Samar), 52% (Western Samar) e 44% (Eastern Samar) em 2005. Essa pobreza assume uma feição ainda mais grave no âmbito rural, sendo as referidas taxas ainda superiores³⁵.

Mais importante, “a vasta maioria dos samarenhos se engaja na agricultura e aquicultura de subsistência” (HOLDEN, 2012), de modo que a reprodução social dessas populações é dependente de formas de acesso e uso tradicionais dos recursos naturais e do território. Com uma população de 1,8 milhão de pessoas e cerca de 93% delas habitando municipalidades costeiras, o peso dos recursos aquíferos na subsistência é significativo.

A ilha é desproporcionalmente caracterizada pelo confronto político, particularmente expresso pelo conflito armado com o NPA. Em 2005, por exemplo, as Forças Armadas, justificando sua intervenção a partir dos ataques a projetos minerais em outras partes do país, militarizou a ilha Manicani (HOLDEN, 2012), em Eastern Samar, onde se localiza o projeto de extração de níquel da Hinatuan Mining Corp. (HMC) (DENR, 2013), atualmente Samar Nickel Mining Resources Corporation (SNMRC) (LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS, 2012).

Por sua vez, o conflito armado explicita a “relação direta entre a mineração e a violação de direitos humanos”, ampliando a escala da contestação social na ilha. Significativamente, em 30 de abril de 2001, um protesto organizado pelo *Save Manicani Movement* (SaMaMo), com a edificação de uma barricada à frente da mina, terminou em tragédia, quando uma caminhão da HMC rompeu o bloqueio e matou um rapaz de 14 anos. A remoção de outra barricada por parte da Polícia Nacional “dispersou violentamente” o protesto, ferindo 70 pessoas. Um série de “assassinatos de ativistas anti-mineração” vem demonstrando, adicionalmente, os vínculos orgânicos entre os interesses estatais-militares e corporativos (HOLDEN, 2012).

34 A 3ª maior ilha das Filipinas possui área total de 13.560 km². Apresenta um território acidentado e montanhoso, com clima úmido e cobertura vegetal tropical, a maior porção remanescente não fragmentada do arquipélago. Esse contexto a tornou reconhecida internacionalmente por sua biodiversidade, tendo sido designada pelo World Wildlife Fund (WWF) como uma Global 200 Eco-Region, e protegida a partir de restrições substanciais de uso da terra com criação do Samar Island Natural Park (SINP) em 2003. Além disso, a ilha é também “propensa a desastres naturais tais como tufões e seca induzida pelo El Niño (HOLDEN, 2013).

35 Desde os anos 1970, a ilha verifica um processo significativo de emigração em função da incapacidade de absorção de seu mercado de trabalho (HOLDEN, 2012).

Tabela 1. Projetos de Extração Mineral na ilha Samar, Filipinas (set./2013)

Empresa	Minério	Localidade	Situação
Panapino Mining, Inc.	Bauxita	Batag Island, província de Northern Samar	Em registro
Alumina Mining Philippines, Inc.	Bauxita	Motiong, San Jose de Buan e Paranas, província de Samar	Em operação
Bauxite Resources, Inc.	Bauxita	Matuguinao, Gandara, San Jose de Buan e San Jorge, província de Samar	Em operação
Cambayas Mining Corp.	Cromita e outros depósitos minerais associados	Guiuan, província de Eastern Samar	Parcialmente operacional
United Philippine and China Mining Corp.	Manganês e outros depósitos minerais associados	Borongon, província de Eastern Samar	Em operação
Manganese Mineral Belt Mining Dev't. Corp.	Manganês e outros depósitos minerais associados	Catbalogan City, Jiabong e Motiong, província de Samar	Em operação
Mt. Sinai Exploration Mining and Development Corp.	Cromita e outros depósitos minerais associados	Homonhon Island, Guiuan, província de Eastern Samar	Parcialmente operacional

Fonte: DENR, 2013

Há outros sete projetos minerais localizados na ilha, estando seis deles operando em 2013, conforme tabela abaixo. A totalidade se refere a contratos regulados pelas diretrizes do Ato Mineral de 1995 - apesar de muitos terem sido aprovados antes de sua promulgação - com duração de 25 anos e independentes de restrições de participação do capital estrangeiro (DENR, 2013; HOLDEN, 2012).

A concentração de projetos de exploração mineral operacionais nesse espaço se somou então, à dependência de formas de produção e reprodução socioeconômicas tradicionais e à tradição de confronto político com o Estado filipino, convergindo em um movimento ascendente da contestação social e, mais especificamente, construção de uma estratégia de banimento ou moratória às atividades extrativas minerais.

A partir de 2003, o estabelecimento progressivo de regimes proibitivos das atividades extrativas minerais por parte das unidades governamentais provinciais de Samar³⁶, por 50 anos para mineração em larga escala; de Eastern Samar³⁷, que “impôs uma moratória por tempo indeterminado sobre o desenvolvimento de novas minas de grande escala” (HOLDEN, 2005) no mesmo ano; e de Northern Samar, que revogou a mineração de larga escala, também por 50 anos, em 2007, produziu uma situação ímpar nas Filipinas.

Essa situação suspendeu provisoriamente a implantação de quaisquer projetos minerais em toda a ilha, e projetou o mecanismo institucional da moratória como possibilidade de solução em escala nacional. Em março de 2011, além dos exemplos em nível municipal, um vasto conjunto de

[...] governos provinciais havia implementado moratórias dentro de suas fronteiras, incluindo Romblon, Negros Ocidental, South Cotabato, Albay, Capiz, Mindoro Ocidental, Mindoro Oriental, Marinduque, Samar, Eastern Samar, Northern Samar e Zamboanga do Norte (LA VINA et al., 2012).

Admite-se um vínculo crucial entre a ascensão da oposição antimineral e o papel da Igreja Católica na ilha, de modo que as “moratórias surgiram, em grande medida, devido à caravana de protesto organizada pelas dioceses samarenhas em agosto de 2003”. Segundo um dos organizadores, “antes da caravana nós éramos apenas três províncias, mas depois nos tornamos uma ilha”. Apenas cinco dias após sua realização se dava a criação do Parque Nacional da Ilha de Samar por proclamação da Presidência da República (HOLDEN, 2012).

Os samarenhos são “esmagadoramente cristãos”, de modo que a ascensão moral da Igreja Católica na ilha é ainda superior à já elevada representatividade da instituição em escala nacional. Nesse sentido, as três dioceses ali presentes (de Calbayog, em Samar; de Catarman, em Northern Samar; e de Borongan, em Eastern Samar) constituem um polo de poder coletivo significativo.

A referida caravana, organizada conjuntamente pelas três dioceses, assim como a pressão sobre o Departamento de Ambiente e Recursos Naturais (DENR), foram motivadas pelas informações sobre processos de assoreamento relacionados à implantação dos projetos de exploração de cromita na ilha Homonhon (Mt. Sinai Exploration Mining and Development Corp.) e de níquel na ilha Manicani (SNMRC).

36 Cf. 2003 Resolution N° 541-2003: The Province of Samar imposed a 50-year Mining Moratorium (ATM, 2009).

37 Cf. 2003 Resolution N° 008-2003: The Province of Eastern Samar imposed an Indefinite Moratorium on the Development of New Mines. This Resolution allowed existing mines such as Homonhon Chromite Project to continue operations (ATM, 2009).

No entanto, essa ação coletiva de protesto e a institucionalização do mecanismo da moratória em Samar e Eastern Samar marcam apenas o início da contestação social sob a forma de coalizão anti-mineral unificada. Em 2004, a Diocese de Borongan articulou a demanda pelo banimento à mineração à necessidade de preservação do Parque Nacional da Ilha de Samar e manteve a pressão sobre o DENR para o cancelamento do projeto de cromita na ilha Homonhon sobre bases argumentativas que integravam riscos ambientais e de agravamento da pobreza.

A capacidade de mobilização popular da Igreja Católica na ilha provocou o reconhecimento da problemática samarenha como questão de importância nacional, de modo que o Pe. Cesar Aculan, Diretor de Ação Social da Diocese de Calbayog relacionou, diante do Senado filipino em março de 2006, a presença destrutiva da indústria extrativa mineral à corrupção no DENR. Desse modo, a contestação social, diante do padrão reativo de negação das empresas e ausência de controle estatal efetivo de seu comportamento, evoluía no sentido do questionamento da ação do Estado, em geral, e do órgão regulador da atividade, o DENR.

Já em 2010, uma carta pastoral assinada em conjunto pelos três bispos, além dos bispos de Leyte, vinculava a recente inundação em Eastern Visayas “à mineração irresponsável”. Essa conjunção se repetiria em outubro de 2010 em outra carta pastoral, que advertia contra os riscos à segurança econômica induzidos pela opção pela mineração como “forma de desenvolvimento” - com ênfase sobre a reduzida capacidade geração de emprego da atividade e para a quase total ausência de processamento mineral no país, em geral, e em Samar, em particular (HOLDEN, 2012).

Paralelamente às reivindicações individuais por diocese e conjuntas pelo fim das atividades extrativas minerais localizadas e/ou provinciais, a mobilização assumiria uma dimensão mais ampla em março de 2012, com a adesão de um grupo de igrejas protestantes em um “acordo ecumênico para condenar a mineração”. O assassinato de Francisco Canayong na municipalidade de Salcedo, Eastern Samar, em 1 de maio de 2012, provocaria ainda uma nova carta pastoral conjunta, enunciando uma posição oficial em torno do “compromisso da Igreja na ilha de Samar em sua oposição à mineração de larga escala” (HOLDEN, 2012).

A ação contestatória da Igreja Católica articulava os riscos potenciais e reais da interação entre os efeitos ambientais da mineração e as características populacionais, de biodiversidade e vulnerabilidade natural da ilha, particularmente no que respeita às possibilidades de comprometimento da oferta de água em face da seca induzida pelo fenômeno *El Niño*. Nesse sentido, a interseção da maior parte dos projetos de extração mineral na ilha com o Parque Nacional da Ilha de Samar tornou a legislação nacional sobre áreas protegi-

das um foco específico de atuação, através do apoio ao Projeto de Lei N. 3219 (HOLDEN, 2013).

Ao mesmo tempo, a ação contestatória eclesiástica identificou o processo de deslocamento populacional associado aos projetos de desenvolvimento a partir da noção de “agressão do desenvolvimento”, articulando à dimensão ambiental uma problemática relacionada propriamente aos direitos humanos, particularmente dos grupos socioeconômicos mais desfavorecidos da sociedade filipina. Nesse sentido, a Igreja Católica foi capaz de consolidar “um discurso contra-hegemônico” oposto ao neoliberalismo, se autodefinindo como uma “Igreja dos pobres” (HOLDEN, 2012).

4. AGENTES

Tendo em conta a multiplicidade de mobilizações da sociedade civil filipina pela restrição e proibição da mineração de grande porte, é impraticável apresentar uma avaliação da importância dos agentes sociais e políticos em processos locais e específicos de negação de consentimento e de resoluções de moratória à mineração. Entretanto, os casos apresentados do *barangay* Didipio e da ilha de Samar articulam grupos de agentes que vêm desempenhando papéis influentes no que diz respeito às relações entre o Estado filipino e as empresas mineradoras – e, em especial, aquelas controladas pelo capital estrangeiro.

Nesse sentido, a sociedade civil filipina constitui uma estrutura sociopolítica complexa e vigorosa, que pode ser entendida, na abordagem proposta por William Holden (2005) como um sistema de camadas, organizadas hierarquicamente a partir das escalas de ação política e representação de interesses das camadas populares.

Assim, o autor acredita que “na base da sociedade civil filipina estão as organizações” enraizadas localmente e centradas na defesa de interesses mais imediatos de seus associados. Organizações como o *Save Manicani Movement* (SaMaMo), que reúne habitantes de quatro *barangays* em oposição à extração de níquel da SNMRC (LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS, 2012) exemplificam, no âmbito da coalizão anti-mineral filipina, o papel-chave das chamadas organizações populares. O SaMaMo justifica sua oposição a partir de interesses populares localizados, como a disputa em torno da quantidade de terra disponível para atividades agrícolas e do assoreamento oceânico como fator de comprometimento da atividade pesqueira.

Por sua vez, a *Homonhon Environment Rescuers Organization* (HERO) vem enfrentando a implantação do projeto de exploração de cromita da Mt. Si-

nai Exploration Mining and Development Corp. (MSEDC)³⁸ a partir do potencial de desmatamento e assoreamento associado à mineração e dos impactos daí derivados sobre agricultores familiares e pescadores artesanais, assim como sobre a disponibilidade de água potável (HOLDEN, 2012).

Uma segunda camada da sociedade civil filipina seria composta por “organizações relativamente pequenas, com algum tipo de conhecimento especializado, que podem prover um serviço, ou agir em nome de organizações de interesse ou subseções da população” (HOLDEN, 2005). Em grande medida, essa camada se refere ao vasto conjunto de ONGs filipinas, dedicadas a prover informação, financiamento e outros recursos materiais e simbólicos necessários à mobilização em escala local, assim como a estabelecer conexões-chave entre essas demandas e agentes sociais e políticos operando em escalas nacional e internacional (HOLDEN, 2005).

Assim, em 1997, o *Legal Rights Center* (LRC-KsK/FoE), uma ONG baseada em Manila e ligada à *Friends of the Earth* (FoE) (LRC-KsK/FoE 2014), desafiou a constitucionalidade do Ato Mineral de 1995 - em especial, suas disposições gerais sobre os acordos financeiros e técnicos - junto a outras quatro ONGs, através de uma petição levada à Suprema Corte, em nome de La Bugal-B'laan Tribal Association, por sua vez uma organização popular indígena localizada na província de Mindanao (CIENCIA JR., 2006).

Organizações como a LRC-KsK/FoE proveem formação e treinamento técnico e político de lideranças comunitárias e organizações populares, realizam atividades de pesquisa e produção de conhecimento, sendo centrais nos processos de judicialização da contestação social e institucionalização das estratégias de restrição e proibição à mineração. Exemplarmente, o *Environmental Legal Assistance Center, Inc.* (ELAC), ONG baseada na cidade de Cebu (ALG, 2014), elaborou a primeira resolução provincial de moratória à mineração em 1999, em nome da província de Capiz (HOLDEN, 2005).

Já em 1995, se estimava haver 60 mil organizações sem fins lucrativos registradas - cerca de 50 mil ONGs e 10 mil organizações populares (HOLDEN, 2005).

A esse conjunto de organizações, o autor adiciona uma “terceira camada”, composta essencialmente pela Igreja Católica (HOLDEN, 2005; 2012). Sua instituição como “Igreja dos pobres” remonta aos anos 1960 e, desde então,

38 Em agosto de 2013, a barricada erguida por membros da HERO foi destruída por um trator da MSEDC, sendo quatro manifestantes, dentre eles uma criança de um ano de idade, “empurrados para dentro da caçamba” e então “levantados no ar e sacudidos para cima, para baixo e para os lados por cerca de 10 minutos”. Além disso, “guardas de segurança não identificados também começaram a atirar no grupo de manifestantes” (ALYANSA TIGIL MINA, 2013).

o relacionamento Igreja-população tem sido operacionalizado pelos chamados centros de ação social de cada diocese, que assumem a função de “implementar projetos que visem a justiça social” (HOLDEN, 2005).

Adicionalmente, o significado assumido pela temática da degradação ambiental ao longo dos anos 1980 e 1990 produziria uma vinculação dos eixos ambiental e social na ação da Igreja Católica, já a partir da Conferência dos Bispos Católicos das Filipinas de 1988, que aprovou uma carta pastoral inédita sobre a ecologia. Nesse sentido, “muitos centros de ação social diocesanos possuem [hoje] uma seção de ecologia dentro deles, para defender questões ambientais” (HOLDEN, 2005).

A Igreja Católica vem, desse modo, se opondo oficialmente à mineração de grande porte, particularmente através dos centros de ação social diocesanos, que vêm projetando seus encarregados religiosos - padres, em geral - como as principais lideranças das diversas coalizões anti-minerais municipais e provinciais (ou mesmo, acima destas escalas, como no caso da ilha de Samar), assim como via ONGs ligadas a ela, como a Task Force Detainees of the Philippines (TFDP), criada em 1974 com vistas à luta pelos direitos humanos sob o regime ditatorial (TFDP, 2009).

A ação da TFDP, por exemplo, foi decisiva junto ao governo provincial de Eastern Samar na elaboração e aprovação da resolução de moratória em 2003, assim como tem provido financiamento, conexões de rede - por exemplo, com a fundação católica alemã Misereor -, “treinamento paralegal e serviços jurídicos para o Save Manicani Movement” (HOLDEN, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de áreas livres de mineração nas Filipinas não parece corresponder estritamente a uma dinâmica de conflito socioambiental local. Nesse exemplo, o contexto político nacional dos anos 1980 e 1990, assim como a estrutura da sociedade civil filipina, parecem desempenhar os papéis decisivos. Como resposta à crise filipina dos anos 1970 e 1980, foram apresentadas soluções político-institucionais que se mostrariam contraditórias.

Assim, o Ato Mineral de 1995 expressou a formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico centrada em recursos naturais, com o objetivo de converter as Filipinas em uma espécie de Tigre Asiático neoextrativista. Entretanto, dadas as dinâmicas colonial, neocolonial e autoritária prévias, a redemocratização do país deu origem a um expressivo processo de descentralização político-institucional, atribuindo poderes administrativos próprios às escalas da vila rural ou vizinhança urbana, fortaleceu a já singular organização da sociedade civil filipina, assim como reconheceu de modo mais amplo direitos territoriais e sobre recursos naturais a populações indígenas.

De fato, a formulação de uma estratégia de tipo neoextrativista operada via capital estrangeiro, ao produzir a multiplicação de conflitos em torno do acesso e uso de recursos naturais em escala local, promoveu a emergência de uma oposição anti-mineral sob a forma de nacionalismo de recursos. Essa resposta deve, ainda, ser relacionada às condições estruturais (vulnerabilidade ambiental e padrões socioeconômicos tradicionais) e conjunturais (poder decisório descentralizado e malha articulada de organizações populares, não governamentais e Igreja Católica) da sociedade civil filipina.

O segundo elemento-chave de contestação social à mineração diz respeito ao evento da mina Marcopper, entendido como ponto de inflexão na percepção nacional acerca das relações entre empresa, Estado e sociedade. Esse evento, mobilizado ativamente como forma típica das atividades extrativas minerais, representou o elemento catalizador para as ações de oposição institucional à mineração, previstas no Código Governamental Local, de 1991.

Assim, as propostas de restrição e proibição às atividades extrativas minerais no caso filipino vêm sendo articuladas predominantemente sob formas institucionais, dado o grau de institucionalização dos interesses comunitários, em torno de dois eixos, negação de consentimento e moratórias de banimento, exemplificados a partir dos casos do *barangay* Didipio e da ilha de Samar, respectivamente. Apesar disso, a institucionalização se apresenta como resultado de ampla mobilização da sociedade civil, expressa em táticas contínuas de ação direta e de judicialização do conflito.

Entretanto, a contraposição entre a estratégia de desenvolvimento nacional e a ampla coalizão anti-mineral ascendente (que unifica a sociedade civil e governos de *barangay*, de municipalidades e provinciais) vem produzindo, por meio do DENR e do Estado filipino, tentativas de limitação da habilidade dos governos locais em negar consentimento e questionamento da validade jurídica das moratórias de banimento, através de ordens administrativas, de lobby no Congresso e dos Departamentos de Justiça e do Interior.

Até agora, o Poder Judiciário filipino tem sustentado a prerrogativa dos entes governamentais locais sobre essas questões, mas o processo permanece em aberto, considerando que muitas atividades minerais permanecem operacionais e que a militarização das áreas de exploração tem constituído um mecanismo significativo do Estado nacional para se contrapor a essa autoridade.

ANEXO: AUSTRÁLIA - EXPLORAÇÃO NO LEITO MARINHO E DIREITOS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS SOBRE O TERRITÓRIO

A Austrália é um país-ilha de dimensões continentais localizado na Oceania, entre os oceanos Índico e Pacífico Sul. Com 7.741.220 km², detém o 6º maior território do mundo, compreendendo a ilha da Tasmânia e outras adjacentes. Suas únicas fronteiras são marítimas, com a Indonésia, Papua Nova Guiné e Timor Leste (ao Norte), com o território da Nova Caledônia (ao Leste) e com a Nova Zelândia (ao Sudeste). Sua população é estimada em 22,262 milhões de habitantes (jun./2013), de etnia predominantemente branca (92%), com presença minoritária de grupos asiáticos (7%) e aborígenes (1%) (CIA, 2013).

O país possui recursos minerais abundantes, sendo dignas de nota suas reservas de bauxita, carvão, chumbo, cobre, diamantes, ferro, níquel, ouro, petróleo e gás natural, platina, prata, terras raras, tungstênio, urânio e zinco. É o maior exportador de carvão mineral, respondendo por 29% do total mundial. Considerando a importância do setor secundário – 27,2% do PIB total de US\$1,521 trilhão em 2012 – para a economia australiana, a mineração adquire enorme relevância, tendo respondido por 11,3% do valor adicionado nacional no ano anterior (DIISR, 2013). Ademais, o PIB per capita do país é de US\$ 42 mil (22º do mundo) e seu IDH o 2º mais elevado do mundo (0,938) (UNDP, 2014), o que torna o país um exemplo anedótico¹ de uma suposta relação positiva entre mineração e desenvolvimento econômico (POWER, 2002).

O Estado australiano possui forma federalista, tendo emergido em 1901 a partir da reunião das então seis colônias britânicas autônomas da Austrália Meridional, Austrália Ocidental, Nova Gales do Sul, Queensland, Victoria e Tasmânia. Ao lado do Território da Capital Australiana e do Território do Norte, os atuais estados formam a Comunidade da Austrália², um reino da Co-

1 A Austrália, ao lado do Canadá e os EUA, têm sido considerados casos exemplares de um suposto relacionamento positivo entre atividades extrativas minerais e desenvolvimento econômico. No entanto, apesar de sua dotação abundante de recursos naturais, a mineração nesses países desempenhou “um papel muito modesto enquanto eles se industrializavam e estabeleciam um padrão sustentados de desenvolvimento econômico. Apenas uma pequena percentagem do produto econômico nacional esteve associado à mineração”, o que torna, no mínimo, imprópria, uma correlação causal direta (POWER, 2002).

2 Além das regiões dependentes de Ashmore e Cartier Islands, Christmas Island, Cocos (Keeling) Islands, Coral Sea Islands, Heard Island e McDonald Islands, Macquarie Island e

munidade das Nações³, tendo como chefe de Estado a Rainha Elizabeth II do Reino Unido.

Sobre essas formas de Estado e de governo, a Austrália possui um regime de governo democrático parlamentarista (CIA, 2013). Havendo divisão de poderes e uma forma tradicional pluripartidária, a escolha do chefe de governo resulta da coalizão ou maioria obtida no Parlamento federal – órgão bicameral composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

Essas estruturas estatal e governamental conservam uma margem considerável de poder decisório para os estados e, em menor medida, para os territórios australianos. No que respeita à relação entre o Estado e a indústria extrativa mineral – desproporcionalmente significativa – isso significa que as subunidades estaduais e territoriais detêm direitos soberanos sobre territórios e recursos naturais neles contidos (EPA Northern Territory 2012). Em termos práticos, essa característica ensejou a multiplicação de processos sociopolíticos de restrição e proibição à mineração em escala estadual/territorial.

Exemplar nesse sentido têm sido os vários casos de conflito em torno da proscrição temporária ou permanente da exploração de urânio, tais como: o banimento permanente à atividade no Santuário Selvagem Arkaroola, na Austrália do Sul, a partir de 2011 (DUFFY, 2011); a reversão parcial da proibição, vigente desde 1986, em Nova Gales do Sul, em 2012 (MURRAY, 2012); assim como a pressão correlata do Governo Federal para a suspensão da moratória, desde 1983, no estado de Victoria (UTZ, 2013); e, finalmente, o encerramento das moratórias em Austrália Ocidental, em 2008 (CLARKE, 2008) e em Queensland, em 2012 (HURST, 2012).

A despeito da maior variedade de exemplos de contestação das atividades extrativas minerais específicas ao urânio, é possível ainda referir-se a processos de restrição à exploração de metano de hulha através de fraturamento hidráulico, como na manutenção da moratória no estado de Victoria até 2015 (COOK, 2013) e na recente derrota do Partido Verde em obter apoio a uma resolução de moratória na Austrália Meridional (SMITH, 2013).

Neste texto optou-se, no entanto, por enfocar um caso bastante específico dentre a variedade apresentada para a Austrália, por se tratar de um exemplo liminar destas atividades, a mineração em leito marinho (seabed mining). Esta se refere a quaisquer atividades extrativas minerais de base oceânica, isto é, realizadas sobre e abaixo da superfície oceânica, assim como em zonas entremarés (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AU-

Norfolk Island.

3 A Comunidade das Nações é uma organização intergovernamental cujas origens remontam ao Império Britânico.

THORITY, 2012). Tais atividades são comparativamente “novas”, tendo crescido ao longo dos anos 1980 e se estagnado na década seguinte

[...] devido a questões acerca de direitos sobre minerais marinhos, da ausência de tecnologia rentável, dos baixos preços de mercado para minerais de interesse, da existência de corpos minerais inexplorados em terra [...], da incerteza sobre os impactos ambientais, bem como da ausência de uma ‘licença social de operação’ forte para o ambiente marinho (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

Com a reversão parcial de alguns desses fatores - em especial, a espiral ascendente de preços e a depleção de reservas em terra - a partir dos anos 2000, evidenciou-se “uma retomada do interesse” nesse tipo de atividade. Dessa forma, o exemplo em questão diz respeito à oposição anti-mineral que emergiu a partir da concessão de direitos de exploração à Northern Manganese Ltd. (NTM) em 2010 - sob o *Minerals Titles Act* (NORTHERN TERRITORY, 2010) - sobre 1.723 km² de terreno marinho superficial, além das ilhas de Wilchelsea e Connexion (NTM, 2014).

Assim, o projeto Groote Eylandt diz respeito à exploração de jazidas de manganês⁴ (NTM, 2014), sendo adjacente à “maior mina de manganês do mundo” (AAP, 2012), explorada pela Groote Eylandt Mining Company Pty Ltd. (GEMCO), subsidiária da BHP Billiton, na ilha de Groote Eylandt, no Território do Norte. A referida ilha é a maior do Golfo de Carpentária, sobre a qual a população Anindilyakwa possui direitos de propriedade tradicional.

Mais especificamente, o Território do Norte possui características bastante específicas quanto à situação dos direitos territoriais e, por extensão, marinhos dos povos aborígenes - 26% da população. Assim, a detenção de 40% de sua extensão de terra (além de 10% adicionais em reclamação) sob títulos de propriedade livre e alodial, isto é, isentos de quaisquer ônus ou encargos (*freehold titles*), inalienáveis por parte da população aborígine, significa o controle sobre “84% do litoral do Território do Norte”, com o potencial isolamento da faixa litorânea (até 2 km da marca d’água) para quaisquer outras formas de uso (GANTER, 1996).

Além disso, o reconhecimento de direitos de propriedade indígena - o chamado título nativo (*native title*) -, baseados na lei comum, pela Suprema Corte a partir de 1992, reforçou a estrutura dos direitos de propriedade tradi-

4 O manganês é empregado na produção de aço de alta resistência (AAP, 2012).

cional em escala federal⁵ e estadual/territorial⁶. Finalmente, a própria “ambiguidade acerca [da questão] de se tais direitos se estendem ao mar” (GANTER, 1996) enseja uma situação menos assimétrica de poder – coletivo, institucional e corporativo – no que concerne à indústria extrativa mineral.

Considerando o controle exercido sobre terra, mar e parcela expressiva de seus recursos naturais por parte da população aborígine no Território do Norte e os diversos usos efetivos – tradicionais, a partir da agricultura de subsistência, coleta, caça e habitação, e tendo em conta os papéis sociais e econômicos da pesca comercial e esportiva, da aquicultura e do turismo no território (GANTER, 1996) – a dinâmica de acesso e uso de recursos é potencialmente conflitiva.

Assim, desde a concessão dos direitos de exploração a NTM em 2010, a oposição ao desenvolvimento da exploração mineral no leito marinho dependeu, centralmente, da “aliança” entre a vasta representação associada ao *Northern Land Council* (NLC) e principalmente, o *Anindilyakwa Land Council* (ALC)⁷, ao defender a inviolabilidade das trilhas dos antepassados (*songlines*) e sítios sagrados (AAP, 2012; MASTERS, 2012; PNG MINE WATCH, 2012) e, fundamentalmente, a cosmovisão aborígine desterritorializada e ilimitada do território (KOCH, 2013) por parte deste grupo.

A participação de organizações não governamentais (ONGs) internacionais, como a *The Wilderness Society*; nacionais, como a *Australian Marine Conservation Society*; e regionais, como o *Environmental Centre NT*, se fez sentir particularmente a partir de 2011, com o lançamento de “uma campanha publicitária” – mediante uso de anúncios, cartazes, correspondências, etc. para ampliar “a pressão sobre [...] lideranças políticas” de quaisquer partidos no âmbito da corrida para as eleições de agosto de 2012 no Território do Norte (THE WILDERNESS SOCIETY, 2011).

Assim, em 6 de março de 2012, foi decretada uma moratória à mineração no leito marinho por um período de três anos, impedindo “a concessão de títulos de permissão de exploração mineral ou mineração” nas águas costeiras do Território do Norte (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012), sob argumentos relacionados à fragilidade das informações associadas aos impactos sobre o ambiente marinho deste tipo de

5 As principais figuras legislativas em escala federal são o 1976 *Aboriginal Land Rights* (NT) Act e o 1993 *Native Title Act*.

6 Sendo o 1978 *Northern Territory Aboriginal Land Act* e o 1989 *Northern Territory Aboriginal Sacred Sites Act* as mais importantes bases institucionais de sustentação desses direitos no Território do Norte.

7 Conselhos de Terra são órgãos estatutários representativos dos interesses das populações aborígenes e encarregados do gerenciamento das áreas sob seu controle, instituídos pelo 1976 *Aboriginal Land Rights* (NT) Act (GANTER, 1996).

mineração e de suas variantes mineral e tecnológica (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012), assim como aos impactos culturais e socioeconômicos sobre as populações tradicionais (AAP, 2012). A ONG Pew Environmental Group passaria então, a defender uma moratória similar em escala nacional (AAP, 2012).

O caráter temporário da moratória se devia, em particular, à necessidade de realização de uma avaliação ampla da mineração no leito marinho, solicitada à *Environmental Protection Agency* e que daria origem ao relatório *Seabed Mining in the Northern Territory* (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

No entanto, com a ascensão do partido de centro-direita “Country Liberals” à Chefia de Governo do Território do Norte em 2013, a moratória seria reconfigurada como banimento total à mineração no leito marinho, a partir de uma visita de dois dias do gabinete ministerial à ilha de Groote Eylandt e, sobretudo, em face do peso dos interesses da população e órgãos de representação aborígenes – que controlam a maior parte do território – e dos impactos culturais potenciais a ela associados (BARDON, 2013).

A partir de então, o caso vem sendo tratado pelo Governo do Território do Norte a partir do conflito entre direitos territoriais e marinhos por parte da população aborígene, privilegiados, em detrimento dos direitos adquiridos de exploração – a partir de quatro licenças – por parte da NTM e que, por essa razão, demandam compensação junto ao *Department of Mines and Energy* (NTM, 2013). Entretanto, a definição da escala de compensação tem se mostrado um processo conflituoso, de modo que a NTM continua a questionar a legitimidade da decisão (THE STREET, 2014).

Finalmente, uma temática transversal relacionada à insegurança de processos e impactos extrativos e produtivos permeou parte das referências (GANTER, 1996; MASON et al., 2010; NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012) empregadas na construção do caso em questão e acenou para a importância da “incerteza acerca dos impactos ambientais da mineração no leito marinho e, conseqüentemente, acerca da percepção do risco aceitável” (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

De fato, o risco relacionado à mineração em leito marinho percebido pela sociedade civil em geral no Território do Norte remete duplamente à natureza experimental do processo de extração mineral e à construção social do potencial de impacto negativo da atividade, por parte dos grupos e representantes aborígenes e ONGs e apoiadores. Nesse sentido, processos tecnológicos ou modos de extração caracterizados por informação operacional precária ou insuficiente tendem a produzir baixos padrões de “aceitação social” (MASON et al., 2010), que podem ser amplamente explorados por grupos de oposição anti-mineral em contextos variados.

REFERÊNCIAS

- AAP. NT says no to seabed mining. My Resources, 7 Mar. 2012 2012.
- ALG. Environmental Legal Assistance Center, Inc. (ELAC). 2014. Disponível em: < <http://www.alternativelawgroups.org/members.asp?sec=unique&id=11> >. Acesso em: 28/02.
- ALYANSA TIGIL MINA. Press Release: Miners assault Homonhon island residents with pay loader machine. August 12, 2013 2013. Disponível em: < <http://alyansatigilmina.net/2013/08/12/press-release-miners-assault-homonhon-island-residents-with-pay-loader-machine/> >. Acesso em: 28/02.
- ANDERSON, B. Cacique Democracy in the Phillipines: origins and dreams. *New Left Review* n. 169, p. 3-33, 1988.
- ANGOC. Impact of Customary Law on Land Rights and Natural Resource Management Practices. In: ILC (Ed.). *Enhancing Access of the Poor to Land and Common Property Resources: A Resource Book*. Quezon City; Rome: Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC); International Land Coalition (ILC), 2006. p.1-7.
- ATM. Green Groups Supports Mindoro Fight for Greater Local Autonomy on Mining. ATM Press Statement, 2009. Disponível em: < <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9255> >. Acesso em: 27 Feb. 2014.
- BARDON, J. Seabed mining banned in Groote Eylandt waters. ABC 2013.
- BORROMEIO, M. R. V.; GARCIA, M. C.; INTAL, P. S. J., Eds. *Production networks, trade liberalization and industrial adjustment in the Philippines*. Manilla: DLSU - Angelo King Institute for Economic and Business Studies, v.1ed. 2009.
- BRILLANTES, A.; MOSCARES, D. Decentralization and Federalism in the Philippines: lessons from global community. *International Conference of the East West Center*, 2002. Kuala Lumpur.
- BULAONG JR., O. A Case Study on Marcopper Mining Corporation and the Tragedy of 1996: 1-23 p. 1996.
- CHALOPING-MARCH, M. The trail of a mining law: 'resource nationalism' in the Philippines. *Mining and Mining Policy in the Pacific: History, Challenges and Perspectives*, 2011. Noumea, New Caledonia. 21-25 November.
- CIA. *The World Factbook*. 2013. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> >. Acessos em: 18 Nov. 2013 e 22 Feb. 2014.
- CIENCIA JR., A. N. *The Philippine Supreme Court and the Mining Act Ruling Reversal*. East-West Center Working Papers: 13 p. 2006.
- CLARKE, T. Barnett lifts WA uranium ban. *WA Today* 2008.
- COOK, H. Victorian ban on fracking to stay until 2015. *The Age* 2013.
- COUMANS, C. *Placer Dome Case Study: Marcopper Mines* 2002.
- DENR. *Complete List of Existing Mineral Production Sharing Agreement (MPSA)*. 2013. Disponível em: < http://www.mgb.gov.ph/Files/Permits/Applications/Sept_2013_MPSA_2A.pdf >. Acesso em: 27/02.
- DIISR. *Key Facts Australian Industry 2011-12* 2013.
- DIMOND, P. The Philippines: fragile democracy or strong republic? *Asian Affairs*, v. XXXVII, n. II, p. 210-219, 2006.
- DUFFY, A. *Arkaroola mining permanently banned*. *Mining Australia* 2011.
- FAST, J. *Imperialism and Bourgeois Dictatorship in the Philippines*. *New Left Review*, n. 78, p. 69-96, 1973.

- FONG-SAM, Y. The Mineral Industry of the Philippines. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: USGS, 2013. p.23.1-23.8.
- GANTER, E. Indigenous participation in coastal management in the Northern Territory, Australia: issues and options. *Ocean & Coastal Management*, v. 33, n. 1-3, p. 193-212, 1996.
- GOBRIN, G.; ANDIN, A. Development Conflict: the Philippine experience. Kalipunan ng mga Katutubong Mamamayan ng Pilipinas (KAMP) & Minority Rights Group International (MRG). 2001
- HENDERSON, J. et al. Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 15, p. 143-140, 2011.
- HOLDEN, W. N. Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in the Philippines. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 16, n. 3, p. 223-249, 2005.
- Ecclesial Opposition to Large-Scale Mining on Samar: Neoliberalism Meets the Church of the Poor in a Wounded Land. *Religions*, n. 3, p. 833-861, 2012.
- Neoliberal Mining amid El Niño Induced Drought in the Philippines. *Journal of Geography and Geology*, v. 5, n. 1, 2013.
- ; JACOBSON, D. R. Mining amid Decentralization. Local governments and mining in the Philippines. *Natural Resources Forum*, n. 30, p. 188-198, 2006.
- HURST, D. Queensland to lift ban on uranium mining. *Sydney Morning Herald* 2012.
- ICCM. The role of mining in national economies. International Council on Mining & Metals, p.20. 2012
- INFOMINE. Search for “Philippines” Companies in the news. 2014. Disponível em: < <http://www.infomine.com/companies-properties/Welcome.asp?ccountry=PHIL> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- KOCH, G. We have the song, so we have the land: song and ceremony as proof of ownership in Aboriginal and Torres Strait Islander land claims: *AIATSIS*: 1-43 p. 2013.
- LA VINA, A. G. M.; DE LEON, A. M.; BUETA, G. R. P. Legal Responses to the Environmental Impact of Mining. *Philippine Law Journal*, v. 86 n. 284, 2012.
- LEGASPI, P. E. The Changing Role of Local Government Under a Decentralized State: the case of the Philippines. *Public Management Review*, v. 3, n. 1, p. 131-139, 2001.
- LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS. 4 village chiefs want suspension vs mining firms lifted 2012.
- LUM, T. The Republic of the Philippines and U.S. Interests. p.1-32. 2012. (RL33233)
- LUSTERIO-RICO, R. R. Globalization and local communities: the mining experience in a Southern Luzon, Philippine Province. *Philippine Political Science Journal*, v. 34, n. 1, p. 48-61, 2013.
- MAGALLONA, M. M. Environmental Governance in the Philippines. In: MALAYANG III, B. S. (Ed.). *Environmental Governance in Southeast Asia*. Tokyo: Institute of Global Environmental Strategies, v.III, 2001. p.54-98.
- MASON, C. et al. Charting the territory: Exploring stakeholder reactions to the prospect of seafloor exploration and mining in Australia. *Marine Policy*, v. 34, n. 6, p. 1374-1380, 2010.
- MASTERS, E. Top End land councils unite to fight seabed mining. ABC 2012.
- MGB. Philippine Metallic Mineral Production. 2013. Disponível em: < <http://www.mgb.gov.ph/Files/Statistics/MetallicProduction.pdf> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- Mining Industry Statistics. 2014. Disponível em: < <http://www.mgb.gov.ph/Files/Statistics/MineralIndustryStatistics.pdf> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- MURRAY, D. New South Wales opens uranium door. ABC 2012.
- NSBC. Quarterly Gross National Income (GNI) by Industrial Origin 2013.
- NORTHERN TERRITORY. Mineral Titles Act No. 27 of 2010 2010.

- NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY. Interim report: seabed mining in the Northern Territory. Darwin, N.T: Environment Protection Authority, Northern Territory, 2012. 141
- NSO. Foreign Trade Statistics of the Philippines: 2012. 2013a. Disponível em: < <http://www.census.gov.ph/content/foreign-trade-statistics-philippines-2012> >. Acesso em: 18 Oct. 2013.
- _____. Phillipine Imports by Major Type of Goods - Cumulative Value: January to December 2012 & 2011 2013b.
- NTM. Compensation Claim: shareholder update. 2013. Disponível em: < <http://www.smh.com.au/business/markets/quotes/announcement/NTM/northern-manganese-limited/1426295>>. Acesso em: 7 Mar. 2014.
- _____. Groote Eylandt Project. 2014. Disponível em: < <http://northernmanganese.com.au/project-overview/groote-eylandt-project> >. Acesso em: 5 Mar. 2014.
- PLUMLEE, G. S. et al. An Overview of Mining-Related Environmental and Human Health Issues, Marinduque Island, Philippines: observations from a Joint U.S. Geological Survey – Armed Forces Institute of Pathology Reconnaissance Field Evaluation. Armed Forces Institute of Pathology Reconnaissance Field Evaluation, May 12-19, 2000. 2000. (USGS Open-File Report 00-397)
- PNG MINE WATCH. Australian land councils reconsider experimental seabed mining. PNG Mine Watch 2012.
- POWER, T. M. Digging to Development? A Historical Look at Mining and Economic Development. Oxfam America, 2002.
- PRRM. State of the Mining Industry. In: PRRM e CBIS (Ed.). Large-Scale Mining: its environmental, social, economic and cultural impacts in the Philippines [Monograph Series N. 2]: Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Conrado Benitez Institute for Sustainability (CBIS), 2005.
- PSE. Listed Company Directory. 2014. Disponível em: < <http://www.pse.com.ph/stockMarket/listedCompanyDirectory.html> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Commonwealth Act No. 733 1946.
- _____. Philippine Mining Act of 1995. Republic Act No. 7942. An act instituting a new system of mineral resources exploration, development, utilization, and conservation 1995.
- SIY, J. S. C. Disclosure Practices of Listed Philippine Mining Companies, 2006-2010. Philippine Management Review, v. 20, p. 83-110, 2013.
- SMITH, M. Greens lose vote to introduce a moratorium on fracking. Mercury 2013.
- TFDP. Our History. 2009. Disponível em: < <http://www.tfdp.net/about-us/history> >. Acesso em: 28/02.
- THE COMMONWEALTH OF PHILIPPINES. The Mining Act. Commonwealth Act No. 137. An act to provide for the conservation, disposition, and development of mineral lands and minerals 1936.
- THE STREET. Manganese in Australia. The Street 2014.
- THE WILDERNESS SOCIETY. Environment groups launch advertising campaign to keep parties honest. The Wilderness Society 2011
- UNDP. Philippines: HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report. Human Development Report 2013, 2013. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/PHL.pdf> >.
- UNDP. Table 1: Human Development Index and its components: UNDP 2014.
- UTZ, C. Uranium Mining Policy in Australia 2013.
- V2V PIPELOG. Diversity and Discovery: Mapping Civil Society Organizations in the Philippines. Vigilance to Volunteerism: A Program. Intensifying People's Engagement in. Local Governance (V2V PIPELOG). 2011

EQUADOR



EQUADOR: DEIXAR O PETRÓLEO NO SUBSOLO

Bruno Milanez

APRESENTAÇÃO DO CASO

Este texto descreve e analisa a Iniciativa Yasuní-ITT, apresentada pelo governo do Equador em 2007. O projeto defendia a ideia de o governo do Equador não explorar parte de suas reservas de petróleo, recebendo, por isso, recursos de países industrializados a título de compensação pela contribuição dada a não emissão de gases de efeito estufa, que seriam evitados pela não exploração dessas reservas. O caso recebeu ampla divulgação internacional, forte apoio de movimentos sociais e adesão de países europeus.

A proposta compreendia os campos Ishpingo-Tiputini-Tambococha (ITT), dentro do Parque Nacional de Yasuní (PNY) e em área de influência da Reserva Étnica Waorani (REW). A região concentra não apenas elevada biodiversidade, como também povos indígenas em isolamento voluntário.

Apesar de não tratar de um caso da indústria mineral propriamente dita, esse é considerado um exemplo emblemático, tanto pela engenhosidade de seu argumento, quanto por ter sido incorporado (temporariamente) por um governo de perfil neoextrativista¹. O desenho do projeto e sua negociação du-

¹ Gudynas (2009; 2012) define o neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. No modelo proposto pelo autor, o Estado tem um papel ativo, buscando sua legitimação por meio da apropriação e distribuição de parte da renda gerada, apresentando afinidades com a emergência

raram cerca de seis anos; em 2013, o governo equatoriano anunciou que iria desistir da iniciativa.

O estudo permite a reflexão sobre diferentes elementos que podem servir como inspiração e fonte de reflexão para propostas de áreas livres de mineração. Entre eles, a importância do contexto nacional e internacional, a relevância do momento de lançamento de uma campanha, a oportunidade criada pela participação de representantes de movimentos sociais no governo, a possibilidade de combinar discursos de natureza moral e econômica, e, por fim, os desafios postos às moratórias de atividades extrativistas.

Para apresentar este caso, o restante do texto está estruturado em três seções. A seção 2 apresenta características históricas, econômicas e sociais do Equador, descreve a estrutura do mercado de petróleo e comenta as principais leis relativas à atividade petrolífera. A seção 3 discute em mais detalhes o processo de contestação social. Ela descreve a demanda apresentada, analisa o papel dos principais agentes, avalia o contexto que levou à proposta e comenta as principais estratégias e desafios para a implementação da Iniciativa Yasuní-ITT. Por fim, a seção 4 destaca alguns elementos para discussão e reflexão.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

O Equador possui uma área de 277 mil km², tamanho próximo ao do estado de Tocantins, sendo politicamente dividido em 24 províncias. Em 2013, sua população era estimada em 15,4 milhões de habitantes, aproximando-se do tamanho da população do estado da Bahia. O país possui um sistema de governo presidencialista e seu Poder Legislativo é unicameral, sendo representado pela Assembleia Nacional, composta por 137 Assembleístas (CIA, 2013).

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) do Equador foi de US\$ 149,5 bilhões (Paridade de Preço de Compra) e o PIB per capita US\$ 10.200, sendo esse valor equivalente ao do Peru (US\$ 10.600) e inferior ao do Brasil (US\$ 11.700) (CIA, 2013). No mesmo ano, seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi 0,724 e, nesse caso, inferior aos valores do Peru (0,741) e do Brasil (0,730) (IBGE, 2013).

A estrutura econômica apresenta uma predominância dos serviços (58,8%), seguidos pela indústria (35,2%) e pela agricultura (5,9%). Entre os principais produtos industriais estão o petróleo, químicos e a indústria alimentícia, já na agricultura se destacam banana, café e cacau (CIA, 2013).

de governos autodefinidos como progressistas.

Apesar de aparecer em segundo lugar, comparativamente, a indústria ainda apresenta um importante peso na economia equatoriana. Com vistas à comparação, em 2012, esta participação era superior à do Brasil (26,3%) e equivalente às do México (35,8%) e do Chile (36,0%) (CIA, 2013). Em grande parte, isso se deve ao papel do petróleo na economia. Em 2012, a renda do petróleo correspondeu a 19,1% do PIB do Equador, participação próxima à Nigéria (26,8%) e à da Venezuela (26,7%), porém muito inferior ao índice dos países árabes como Kuwait (53,8%), Arábia Saudita (47,2%) e Iraque (45,5%) (WORLD BANK, 2013).

O desempenho econômico do Equador muito se confunde com a história da atividade petrolífera. Ao longo da primeira metade do século XX, os produtos agrícolas figuravam como os principais produtos exportados. Essa situação foi alterada a partir da década de 1970, quando a intensificação da exploração e o aumento do preço do petróleo no mercado internacional promoveram um período de elevado crescimento econômico, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Indicadores econômicos 1971-1981

Indicador	1971	1981
PIB (US\$)	1.602 milhões	13.946 milhões
Exportações (US\$)	199 milhões	2.568 milhões
Reserva monetária internacional (US\$)	55 milhões	563 milhões
Dívida externa (US\$)	261 milhões	5.870 milhões
Dívida externa (% PIB)	16%	42%
Juros da dívida (% das exportações)	15%	71%

Fonte: Adaptado de Acosta (2009)

Este período de “bonança” petrolífera permitiu um aumento considerável no consumo doméstico do Equador, porém não garantiu um aprimoramento da capacidade produtiva do país, levando a um aumento constante dos produtos importados, do endividamento internacional e da exportação do petróleo. Ao longo dos anos 1980, todavia, houve uma brusca queda no preço do petróleo, que passou de US\$ 36/barril (1980) para US\$ 18/barril (1989), acarretando uma inversão no fluxo de capitais (WORLD BANK, 2014).

Com a redução dos preços do petróleo, o Equador aprofundou seu endividamento internacional e o governo iniciou um longo processo de ne-

gociação com credores internacionais. Como parte destas negociações, o país passou a incorporar diferentes condicionantes impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, principalmente relacionadas à privatização das empresas estatais e à abertura ao comércio internacional. Estas negociações, porém, não impediram a drenagem da renda petroleira para o exterior; por exemplo, em 1986, toda a receita de exportação do país foi transferida para os credores internacionais (ACOSTA, 2009; DAVIDOV, 2012).

Ao longo dos anos 1990, continuou o aprofundamento do modelo neoliberal. Pressões de grupos internos e de instituições externas levaram à modificação nas normas equatorianas ampliando a abertura comercial, assim como redução do tamanho do Estado. Neste período são aprovadas a *Ley de Mercado de Valores*, a *Ley de Modernización del Estado* e a *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*. Estas mudanças institucionais culminaram na quebra do sistema financeiro equatoriano, na moratória da dívida externa e na adoção do dólar como moeda oficial em 2000 (ACOSTA, 2000; DAVIDOV, 2012).

O crescente endividamento levou o Equador a intensificar ainda mais a exportação de petróleo como estratégia para obter dólares. Neste sentido, foi estratégica a instalação do *Oleoducto de Crudos Pesados (OCP)*, construído por um consórcio de empresas transnacionais para facilitar a exportação do petróleo da região Amazônica. Esta expansão para o interior acabou por gerar diferentes casos de deterioração ambiental ligados a desmatamento, poluição, acidentes e vazamentos que causaram não somente significativos impactos ambientais como também danos à saúde da população, em particular de povos indígenas (ACOSTA, 2000; LARREA, 2010; RIVAL, 2010).

Os compromissos assumidos passaram a comprometer a renda petroleira sem garantir uma melhora da qualidade de vida da população, que continuou a sofrer com problemas associados à pobreza (ESPINOSA, 2013). Dessa forma, os impactos econômicos e socioambientais do modelo petroexportador acabaram por gerar considerável insatisfação entre a população. Como consequência, ao longo do período neoliberal, três presidentes foram depostos por pressão popular (Abdalá Bucaram 1996-1997, Jamil Mahuad 1998-2000 e Lucio Gutiérrez 2003-2005) (ACOSTA, 2009).

Dentro desse contexto, a eleição de Rafael Correa, em 2007, foi construída como uma oportunidade para mudanças no modelo de desenvolvimento. O presidente anterior, Lucio Gutierrez, assumiu o poder em 2003 e, até 2004, gozou de certa popularidade. A partir de então, começaram a ocorrer protestos na área rural, por conta de sua política econômica, e na cidade, devido a denúncias de corrupção (ESPINOSA, 2013). Dessa forma, a candidatura de Rafael Correa recebeu apoio de uma ampla aliança, envolvendo movimentos indígenas, camponeses e organizações ambientalistas (ARSEL; ANGEL, 2012).

Segundo Davidov (2012), Rafael Correa tinha interesse em caracterizar seu governo como “pós-neoliberal” e em abandonar o modelo econômico vigente. Sendo assim, havia interesse político em desafiar o setor petrolífero, mostrando-se independente das estratégias desenhadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Para tanto, ele buscou reverter a tendência neoliberal, revisar os contratos de concessão de petróleo e aumentar a participação do Estado no setor (ACOSTA, 2009).

Dessa forma, apesar de ter havido uma moldagem da identidade do país em torno da exploração petrolífera (SPINOSA, 2013), existe no Equador a identificação do setor com o processo de endividamento internacional, com o período neoliberal e com a reestruturação econômica (DAVIDOV, 2012). Além disso, a sociedade criou o entendimento de que o Equador havia perdido um importante recurso não renovável, sem promover seu desenvolvimento (LARREA, 2010). Como consequência desse processo, os equatorianos desenvolveram um sentimento muito particular em relação ao petróleo. Por um lado, a população percebe a dependência de seu país com relação à exportação do petróleo; por outro lado, entende que essa estratégia de desenvolvimento não promove as mudanças sociais e econômicas prometidas (RIVAL, 2010).

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

O início da extração de petróleo no Equador data do final do século XIX quando, em 1878, foi outorgada a primeira concessão de extração na península de Santa Helena. A atividade se intensificou durante os anos 1930; nesta década várias empresas transnacionais se instalaram, primeiramente na região costeira e, em um segundo momento, na região Amazônica. A atividade de transnacionais foi majoritária durante a maior parte do século XX, até que, na década de 1970, se instituiu a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (atual Petroecuador).

Atualmente as estatais Petroecuador e Petroamazonas, além da Operaciones Rio Napo (joint venture entre Petroecuador e Petroleos de Venezuela), respondem por 73% da produção petrolífera; o restante é realizado por empresas transnacionais (EIA, 2014). A maior parte da produção, agora, se concentra na região Amazônica e, conforme apresentado no Quadro 2, ela tem gerado elevado risco de degradação ambiental, em particular devido à proximidade de áreas protegidas, além de se colocar como um importante foco de conflito com comunidades indígenas de diferentes etnias, incluindo algumas em isolamento voluntário (ACOSTA, 2009).

O Equador possui reservas de petróleo comprovadas de 8,24 bilhões de barris de petróleo, o que o coloca na 19ª posição em termos de reservas mundiais. A economia do país apresenta forte relação com o setor; por exemplo, as exportações de petróleo representam mais de 30% do PIB do país, sendo

o 11º fornecedor dos EUA (MARTIN, 2011). A dependência do petróleo acabou também por influenciar sua estrutura energética. Apesar de possuir significativo potencial para geração de energia hidrelétrica, o parque termelétrico do país responde por 55,3% da produção de eletricidade (CIA, 2013).

Quadro 2: Empresas que atuam na Amazônia Equatoriana (dados referentes a 2008)

Empresa	Nacionalidade	Produção (barris/dia)	Áreas protegidas	Comunidades tradicionais	Conflitos
CGC	Argentina	Exploração suspensa		Kichwa	Possíveis impactos ambientais
Tecpecuador	Argentina	3.300	Reserva Ecológica Cofán Bermejo	A'i Cofán, Shuar, mestiços	
Ecuador TLC	Brasil	33.764		Kichwa, mestiços	Asfaltamento de estrada, construção de pontes e aterramento de dutos
Petrobrás	Brasil	n/d	Parque Nacional Yasuni, Zona Intangível tagaeritaromenani	Worani, povos em isolamento voluntário	Indenização (Bloco 18) Exigência de contratação de pessoal local
Petrobell	Canadá	2.829			Compensações
ENAP - SIPEC	Chile	9.532			
CNPC	China	n/d	Reserva Ecológica Cayambe-Coca	Kichwa, mestiços	
Petroriental	China	16.149	Parque Nacional Yasuni, Zona Intangível tagaeritaromenani	Kichwa, Shuar, Waorani, Mestiços, povos em isolamento voluntário	Indenização por vazamentos Asfaltamento, construção de pontes e aterramento de dutos.
Andes Petroleum	China	45.322		Mestiços	Asfaltamento de estrada
Petroecuador	Equador	170.982	Reserva Ecológica Limoncocha, Reserva Pañacocha, Parque Nacional Yasuni, Reserva Faunística Cuyabeno, Zona Intangível tagaeritaromenani	Kichwa, Secoya, Shuar, Siona, Waorani, mestiços, povos em isolamento voluntário	
Tripetrol	Equador	Sem operação			
Petosud	Equador	3.908		Shuar, Waorani, mestiços	Idenização (Campo Pindo)
Repsol YPF	Espanha/ Argentina	58.147	Parque Nacional Yasuni	Worani	
Burlington Resources, Arco	EUA	Exploração suspensa		Kichwa	
City Oriente	EUA	2.927		Kichwa, mestiços	Asfaltamento de estrada
Perenco	França	24.054		Kichwa, mestiços	Desrespeito a unidades de conservação
Agip Oil	Itália	2.521		Kichwa, Shuar, Waorani	

Fonte: Adaptado de Acosta (2009).

A importância do petróleo pode ser percebida na economia como um todo, mas com primordial relevância para a balança comercial do país. Se em 2012, o Equador conseguiu manter a balança equilibrada (superávit de US\$ 70 milhões) (CIA, 2013), em grande parte isso pode ser associado à exportação de petróleo, que respondeu por 58% do total do país (OPEC, 2013).

Se a produção de petróleo bruto é considerável (504,5 mil barris/dia em 2012), a capacidade de refino não foi desenvolvida na mesma proporção. Do total extraído, 72,5% são exportados ainda na forma de petróleo bruto. Em 2012, o refino foi de 200 mil barris/dia, mas teve ainda de ser complementado pela importação de 111 mil barris/dia para atender a demanda doméstica (CIA, 2013). Mais de 60% do petróleo beneficiado no país é refinado na refinaria de Esmeraldas (pertencente à estatal Petroecuador), que funciona em condições precárias e tem apresentado repetidas falhas operacionais (ACOSTA, 2009).

Entretanto, a extração excessiva começa a gerar novos desafios para o Equador. Desde o início dos anos 2000, a quantidade de petróleo descoberto vem reduzindo em quantidade e qualidade. A maior parte dos novos campos se localiza em regiões cada vez mais remotas na região Amazônica, principalmente em áreas protegidas como os parques nacionais Yasuní, Sangay, Sumaco-Napo-Galeras e Llanganates; as reservas biológicas de Cayambe-Coca e Limoncocha; e a Reserva Faunística Cuyabeno. Além disso, o petróleo destes campos é do tipo pesado e extra-pesado, que possui menor preço no mercado, maior impacto ambiental e que exige um beneficiamento mais caro, devido à alta concentração de enxofre e de metais pesados (MARTÍNEZ, 2000; ACOSTA, 2009).

3. MARCO REGULATÓRIO

A primeira lei para tratar exclusivamente da exploração de petróleo foi criada em 1921, até então essa atividade era regulada juntamente com a mineração, em uma lei de 1886. Conforme apresentado no Quadro 3, a legislação passou por diversas alterações ao longo do tempo.

Desde sua primeira versão, a legislação definia a propriedade estatal dos recursos petrolíferos. As alterações posteriores buscaram definir, principalmente, a forma como se daria a relação entre Estado e empresas privadas na extração do petróleo. Em linhas gerais, pode-se perceber que durante a maior parte do século XX, houve pouca regulamentação e as empresas privadas tiveram bastante liberdade de ação. Existiu uma primeira tentativa de aumento do controle estatal nos anos 1970 que, porém, foi rapidamente neutralizada pela guinada neoliberal dos anos 1990. Então, no final dos anos 2000, houve uma nova tentativa de fortalecimento do Estado e de apropriação pública da renda petrolífera (ACOSTA, 2009; MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009).

Quadro 3: Evolução do marco regulatório do petróleo

Ano	Lei	Definições e mudanças
1921	Ley sobre yacimientos o depósitos de hidrocarburos	Define a propriedade Estatal dos recursos hidrocarboníferos Cria sistema de arrendamento para exploração de petróleo Define tributação da extração bruta do recurso (5% - 12%) Libera petróleo do pagamento de impostos de exportação
1937	Ley de petroleo	Substitui arrendamento por concessão Define pagamento de imposto de renda pelas vendas e imposto sobre extração líquida (5% - 11%)
1971	Ley de hidrocarburos	Obriga as empresas a apresentar informações sobre suas atividades ao Ministério de Recursos Naturais Substitui a concessão por contratos de associação, contratos de operação, contratos de prestação de serviço e contratos de economia mista Cria a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana Estabelece o pagamento de royalties pela exploração do petróleo (12 - 16%)
1982	Reforma a la ley de hidrocarburos	Substitui contratos de operações pela prestação de serviços de prospecção e de exploração
2000	Reformas a la ley de hidrocarburos por ley Trole I	Elimina a competência exclusiva do Estado para construir oleodutos (favorece construção do OCP) Permite a constituição de joint ventures para a realização de atividades petrolíferas
2000	Reformas a la ley de hidrocarburos por ley Trole II	Desenha novos parâmetros de gestão compartilhada (joint ventures) para permitir investimentos privados em campos explorados pela Petroecuador.
2006	Reforma a la ley de hidrocarburos	Redistribui “excedentes petroleiros” gerados por contratos sem cláusula de ajustes de preços
2008	Ley de recuperación de recursos petroleros	Transfere fundos especiais de excedentes petroleiros (usados anteriormente para pagamento exclusivo da dívida externa) para o Orçamento Geral do Estado.

Fonte: Adaptado de Acosta (2009).

Se por um lado o marco regulatório do petróleo apenas foca nas formas de contratos e tributação, após 2008 ele passou a ser aplicado dentro do contexto da nova Constituição. Esta traz diferentes inovações legais do ponto de vista socioambiental, como a definição do Equador como Estado plurinacional, o reconhecimento dos direitos da natureza e a promoção do estado de bem

viver (*sumak kawsay*). Em seu capítulo sétimo, a Constituição equatoriana, define da seguinte forma os direitos da natureza:

Art. 71.: A natureza, ou Pacha Mama, de onde se reproduz e se realiza a vida tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

[...]

Art. 72.: A natureza tem direito à restauração. Esta restauração será independente da obrigação que têm o Estado e as pessoas físicas ou jurídicas de indenizar aos indivíduos e coletivos que dependam dos sistemas naturais afetados (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008).

Nesse sentido, merece destaque a percepção de que os direitos da natureza são intrínsecos a ela e não dependem de seu uso ou do grupo que ocupa determinado território. Em outras palavras, compensar as pessoas que foram prejudicadas pela degradação ambiental não seria suficiente para garantir os direitos da natureza.

Outra particularidade diz respeito ao princípio do “bem viver”. Neste sentido, a Constituição propõe que se busque desenvolver as potencialidades e capacidades humanas e que se garanta uma condição de vida digna às pessoas. Ao mesmo tempo, ela defende que se considere o respeito à natureza e que se conserve a biodiversidade (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008; MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009).

Apesar desses avanços, alguns artigos da Constituição merecem ressalvas. Por exemplo, ao mesmo tempo em que ela proíbe a extração de recursos naturais não renováveis em áreas protegidas e zonas intangíveis, ela afirma que tal proibição pode ser anulada no caso de pedido do Presidente da República e de declaração de interesse nacional pela Assembleia Nacional (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008, art. 407). Sendo assim, mesmo a Constituição não se apresenta como um documento definitivo, deixando brechas para decisões particulares em contextos específicos.

Dessa forma, a construção da Iniciativa Yasuni-ITT se dá com base em um marco regulatório ambíguo. Por um lado, a legislação setorial hidrocarbonífera se volta principalmente para a relação Estado-empresas, sem ponderar ou considerar aspectos ambientais. Por outro lado, a Constituição oferece um arcabouço legal suficientemente forte para embasar o projeto (MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009). Conforme discutido nas próximas seções, esse posicionamento dúbio irá não apenas dificultar, em alguns momentos, o desenvolvimento da proposta, como ainda caracterizar as ações e decisões do governo nacional.

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. DEMANDA

A Iniciativa Yasuní-ITT tem como principal demanda a opção pela não exploração do bloco 43, que inclui os campos ITT. Estimativas indicam que essas reservas somariam 850 milhões de barris de petróleo, ou quase 25% das reservas comprovadas do Equador (ACOSTA, 2009). A escolha dos campos ITT se deve à grande biodiversidade existente no local, bem como ao fato dos campos estarem em territórios ocupados por comunidades indígenas em isolamento voluntário. Dessa forma, a Iniciativa estava baseada em quatro pilares principais. Primeiramente, proteger o território e os povos que aí vivem; em segundo lugar conservar importante biodiversidade; além disso, contribuir para a redução das emissões de gases de efeito estufa e; por fim, iniciar no Equador um processo de mudança para uma economia pós-petroleira (ACOSTA, 2014).

A proposta foi elaborada por uma rede de movimentos sociais que incluía ambientalistas, grupos de defensores dos direitos humanos, camponeses e organizações urbanas, entre outros. Posteriormente, ela foi incorporada pelo governo e desenvolvida como política pública. Todavia nesta passagem, foi incorporado o critério do pagamento de uma compensação ao Equador pelos países industrializados, justificada pela contribuição do Equador para a mitigação das mudanças climáticas e pela necessidade do país em obter recursos para desenvolver programas de desenvolvimento.

Dessa forma, como condição para a implementação da proposta, o governo equatoriano demandou o pagamento de cerca de US\$ 350 milhões por ano, durante 10 anos, valor estimado como metade da receita que o país obtería se explorasse o petróleo. Esses recursos seriam utilizados pelo país, principalmente, em projetos para o desenvolvimento de energias de baixo carbono (OILWATCH, 2007).

2. AGENTES

2.1 ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS

As ONGs tiveram um importante papel tanto na formulação, quanto na divulgação nacional e internacional da proposta. Particularmente importante foi a transferência de alguns assessores técnicos de movimentos sociais e da academia para o governo (ARSEL; ANGEL, 2012).

De fundamental importância para o desenvolvimento e difusão da Iniciativa Yasuní-ITT foi o envolvimento de organizações não governamentais equatorianas. Durante a elaboração da Iniciativa a organização *Acción Ecológica* secretariava a Oilwatch, uma rede de resistência a atividades petrolíferas em países tropicais. A *Acción Ecológica* foi uma das responsáveis pela concep-

ção e formalização da Iniciativa, e sua posição dentro da Oilwatch contribuiu para facilitar a difusão da proposta (ARSEL; ANGEL, 2012; ESPINOSA, 2013).

Nesse sentido, a formação de uma rede de apoio à iniciativa, envolvendo organizações não governamentais ambientalistas, movimentos campestres, movimentos urbanos, grupos indígenas etc. foi de extrema importância. O intercâmbio com ONGs internacionais, como *Amazon Watch* e *Sierra Club Legal Defense Fund*, a partir dos anos 1990 com o Fórum Social Mundial, foi também fundamental para internacionalizar a proposta (MARTIN, 2011; ESPINOSA, 2013).

Ao mesmo tempo, tiveram papel essencial as entidades indígenas. Em 1990, jovens lideranças Waorani criaram a *Organización del la Nacionalidad Huaorani de la Amazonia Ecuatoriana* (ONHAE), e em 2005, foi também criada a *Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonia Ecuatoriana* (AMWAE). A ONHAE, posteriormente, integrou tanto a *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana* (CONFENIAE) quanto a *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE). Dessa forma, os grupos puderam articular com mais facilidade suas demandas, recebendo apoio de outras organizações indigenistas que também lutavam pela defesa de seus territórios (FINER et al., 2009; ESPINOSA, 2013).

2.2 MOBILIZADORES

Além das instituições nacionais e internacionais, alguns indivíduos tiveram fundamental importância na formulação, divulgação e legitimação da Iniciativa Yasuní-ITT. Algumas dessas pessoas atuavam em organizações não governamentais, porém, com o governo Correa, construíram uma imagem nacional e internacional, facilitando a promoção da Iniciativa.

Exemplos desses indivíduos incluem o economista Alberto Acosta que, depois de ter trabalhado no setor petrolífero, ocupou o *Ministerio de Energía y Minas* (MEM) e foi Presidente da *Asamblea Constituyente*, e Maria Fernanda Espinoza, que foi diretora da *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) e, posteriormente, ocupou o *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana* (BEBBINGTON; BEBBINGTON, 2010; RIVAL, 2010; MARTIN, 2011; ARSEL; ANGEL, 2012).

2.3 GOVERNO NACIONAL

Apesar da mudança de postura com relação à indústria petrolífera, o compromisso do governo de Rafael Correa com a superação do modelo extrativista deve ser considerado com ressalvas. Alternativamente, sua estratégia pode ser avaliada como uma tentativa de compatibilizar algumas demandas de

povos indígenas e organizações ambientalistas com uma orientação neoextrativista (GUDYNAS, 2009; ACOSTA, 2011; MILANEZ; SANTOS, 2013).

A imagem ambientalista do governo Rafael Correa foi amplamente divulgada devido às alterações na Constituição do país, bem como pela campanha internacional em torno da Iniciativa Yasuní-ITT. Nesse sentido, ele foi parabenizado como “estrela da proposta” em diferentes fóruns internacionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUR), a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (RIVAL, 2010; MARTIN, 2011).

Por outro lado, há autores que argumentam que a disputa em torno da Iniciativa Yasuní-ITT foi apenas uma estratégia retórica de combate a políticas neoliberais, uma vez que o governo manteve a extração de recursos naturais como principal estratégia para obtenção de receitas. Sendo assim, o aumento de contratos e operações com indústrias extrativas seria uma importante estratégia da busca pelo aumento das receitas públicas (ARSEL; ANGEL, 2012; ESPINOSA, 2013).

Nesse sentido, Davidov (2012) argumenta que o Equador, deixaria de ser um petro-Estado, cuja economia estaria nas mãos de transnacionais, para se tornar uma democracia populista com domínio sobre seus recursos minerais. Assim, a disputa internacional com a indústria do petróleo daria a Rafael Correa capital político suficiente para expandir o setor extrativista, em particular minerador, sem ser contestado.

Essa perspectiva aparece explicitamente nas palavras de Rafael Correa quando afirma que seria “um absurdo sentar sobre centenas de bilhões de dólares e dizer ‘não’ à mineração, por causa de romantismos, estórias, obsessões ou qualquer outra coisa” (BEBBINGTON; BEBBINGTON, 2010). De acordo com perspectivas mais críticas, mesmo a posição do governo nacional sobre Yasuní não seria muito clara. Uma vez que o governo não teria resolvido as tensões entre a Petroecuador e o Comité Administrativo y Directivo (CAD), órgão criado para promover a Iniciativa Yasuní-ITT dentro do governo. Ao mesmo tempo, Martin (2011) menciona que, enquanto o governo nacional promovia a proposta no exterior, encaminhava o processo de licenciamento da extração de petróleo nos campos ITT.

2.4 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

A Iniciativa Yasuní-ITT foi, em diferentes momentos, apoiada por instituições internacionais, que tanto pressionaram o governo equatoriano a tomar medidas com relação aos grupos isolados, como também agiram como promotores e legitimadores da proposta.

Já em 2007, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), motivada por movimentos equatorianos, apresentou uma solicitação ao governo do Equador para que adotasse medidas que protegessem a integridade dos Tagaeri e Taromenane. Essa iniciativa fez com que o governo nacional propusesse um plano de medidas, que envolvia a criação de pontos de controle policiais e uma maior presença do Estado na região (FINER et al., 2009).

Ainda no âmbito das instituições multilaterais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais também foram importantes elementos de legitimização da iniciativa. Do ponto das mudanças climáticas, o debate sobre responsabilidades comuns, porém diferenciadas, bem como a argumentação a respeito da mudança de modelo energético do Equador, foram importantes estratégias de divulgação da proposta. Da mesma forma, as estratégias criadas para proteção dos povos isolados também receberam bastante apoio dentro do contexto da Convenção nº 169 (ESPINOSA, 2013).

Outro elemento internacional que aumentou a visibilidade da proposta foi o apoio operacional e financeiro dado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por países europeus. Nesse sentido, a Assembleia Geral da ONU propôs um convênio para supervisionar um fundo internacional que recebesse os recursos destinados à Iniciativa Yasuni-ITT. Já Alemanha e Espanha manifestaram a intenção de contribuir financeiramente para o fundo. Essas manifestações, em princípio, teriam servido para dar força política e concretude à proposta equatoriana (LARREA, 2010; ESPINOSA, 2013).

3. ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES

A Amazônia equatoriana possui uma longa história de degradação ambiental, bem como de conflitos entre povos indígenas e empresas petrolíferas. As estratégias de ocupação das petroleiras têm sido questionáveis por diferentes aspectos e as ações das empresas nestes territórios, muitas vezes, contaminaram o meio ambiente, desconsideraram os direitos das comunidades tradicionais e desrespeitaram a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

Talvez o pior caso de conflito socioambiental decorrente de atividades petrolíferas tenha sido o causado pelas operações da Chevron Texaco. A empresa atuou na região entre os anos 1964 e 1992; durante esse período perfurou mais de 300 poços de petróleo e despejou 19 bilhões de barris de água de produção² e outros efluentes sem tratamento no solo e em corpos d'água. As

2 A água de produção consiste na água aprisionada no subsolo e que é extraída juntamente com o petróleo ou o gás natural. Em sua composição podem estar presentes benzeno, tolueno,

operações da Chevron Texaco impactaram mais de 30.000 pessoas, incluindo colonos e indígenas. Estes impactos incluíram não apenas deslocamento compulsório e contaminação da água e intoxicação, como também foram associados ao aumento da taxa de incidência de câncer (31% na região, contra 12% de média nacional). Além disso, ligada às atividades da empresa está a extinção de povos indígenas como Tetetes e Sansahuaris e danos econômicos e culturais aos Siona, Secoya, Cofán, Kichwa e Waorani.

Como desdobramento dos conflitos, em 1993, comunidades impactadas iniciaram uma campanha internacional contra a Chevron Texaco e entraram com uma ação judicial na corte de Nova York, demandando indenização pelos danos causados. A corte decidiu transferir o julgamento para o Equador, onde a Corte Nacional de Justiça, em 2011, condenou a empresa a pagar uma indenização de US\$ 9,5 bilhões. Porém a decisão foi anulada por um juiz dos EUA, em 2014, o que levou à intensificação da campanha internacional e a ações judiciais contra a empresa na Argentina, Brasil e Canadá (ACOSTA, 2009; MARTIN, 2011; BBC, 2014).

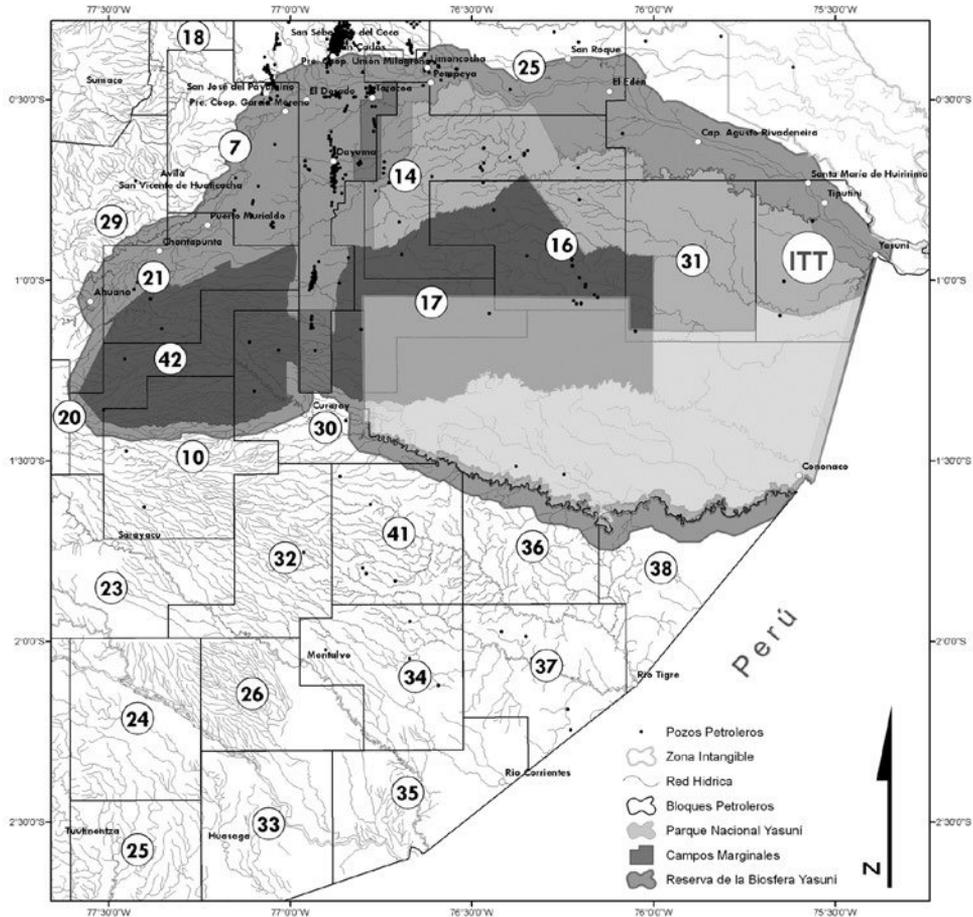
A realidade da ocupação da região do Parque Nacional de Yasuní (PNY) não foi muito diferente dessa experiência. Em 1940, a Shell tentou instalar operações de extração em terras dos Waorani, porém foi obrigada a abandonar o projeto após uma série de ataques de indígenas, que deixou vários trabalhadores mortos. Ao longo dos anos 1950, o governo equatoriano, com ajuda de missionários criou um protetorado para receber esses indígenas e liberar suas áreas para as empresas de petróleo, porém os Waorani não se adaptaram e, nos anos 1970, abandonaram o protetorado e retornaram às suas terras originais.

Em 1979, o governo criou, então, o PNY, conforme apresentado na Figura 1. Esta é uma região muito particular, caracterizada pela transição entre a região Amazônica e a Cordilheira dos Andes. O principal objetivo do parque é proteger uma das zonas de maior biodiversidade. Do ponto de vista da diversidade animal, já foram identificados 165 espécies de mamíferos, 593 de aves, 150 de anfíbio, 121 de répteis e mais de 100 mil espécies de insetos por hectare. A estes números se somam cerca de 2.500 espécies de árvores e arbustos (ACOSTA et al., 2009; FINER et al., 2009; LARREA, 2010). A importância social e ambiental da região fez com que a UNESCO, em 1989, integrasse o PNY à Reserva da Biosfera Yasuní (RBY), com uma área total de 982 mil hectares (FINER et al., 2009; MARTIN, 2011).

Para escapar à pressão de grupos brancos, os grupos Waorani haviam se aprofundado no interior do PNY e sobrevivido a partir da caça, coleta e

etileno, naftaleno, fenóis, metais (cádmio, chumbo, mercúrio, níquel entre outros), compostos químicos residuais e gases dissolvidos (MOTTA et al., 2013).

Figura 1: Mapa do PNY, REW, Zona Intangível e blocos de petróleo



Fonte: Acción Ecológica (2014)

agricultura itinerante (ACOSTA et al., 2009). Em 1990, o governo equatoriano decidiu, ainda, criar a Reserva Étnica Waorani (REW), que incluía não apenas parte da área do PNY, como também territórios que integravam anteriormente o protetorado. Grupos como os Tagaeri e Taramenane, optaram então, por viver em isolamento voluntário dentro da REW (FINER et al., 2009) e nas regiões mais remotas do PNY. Entretanto, a criação das áreas protegidas não foi suficiente; por exemplo, em 2003 houve o massacre de 15 Taramenane, o que forçou o envolvimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, por sua vez, exigiu que

o governo equatoriano garantisse proteção a esses grupos (ESPINOSA, 2013).

Em 1999, o então presidente Jamil Mahuad estabeleceu, por meio de decreto, a Zona Intangible de Conservación. Esse decreto foi justificado, de forma geral, pela importância cultural e ecológica da região. Assim, ficavam proibidas atividades de extração de madeira e colonização. Essa proteção, embora importante, mostrava-se vulnerável, uma vez que poderia ser legalmente modificada, conforme mencionado na seção 2.3, ou mesmo anulada por outro decreto ou por uma lei (MARTÍNEZ, 2000; MELO; FIGUEROA; WRAY, 2009).

Apesar de todo o processo de zoneamento, as comunidades e ecossistema da região ainda passam por ameaças. Em 1990, os limites ao norte do Parque foram modificados para permitir a extração de petróleo, reduzindo sua extensão. Apesar de a área total ter sido recuperada em posterior alteração, a modificação de limites continua sendo um possível risco. Ao mesmo tempo, a gestão do PNY beira o colapso, uma vez que muitas das medidas de proteção não são efetivadas. De certa forma, isso está associado às incertezas jurídicas decorrentes da constante pressão das indústrias petrolíferas pela oportunidade de explorar os recursos energéticos da região (ACOSTA et al., 2009; FINER et al., 2009).

Além das questões associadas à proteção dos povos isolados e da biodiversidade da região, outro elemento que fortaleceu a ideia da moratória do petróleo foi o debate que se estabeleceu em torno das estratégias de mitigação das mudanças climáticas. Esta situação se deveu ao fato de o Equador ser altamente vulnerável às mudanças do clima, principalmente devido ao abastecimento de algumas de suas principais cidades depender do degelo de glaciares andinos. Ao mesmo tempo, a possibilidade de savanização da Amazônia oferece riscos à economia e ao equilíbrio ecológico do país (LARREA, 2010).

No contexto das mudanças climáticas, eram previstas duas contribuições positivas da Iniciativa Yasuní-ITT. Por um lado, haveria um importante desincentivo ao desmatamento, evitando a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) referente à biomassa da floresta. Por outro lado, o não consumo do petróleo dos campos ITT significaria a não emissão de mais de 400 milhões de toneladas de carbono (ACOSTA et al., 2009).

Por fim, outro contexto que ajuda a entender a incorporação da Iniciativa Yasuní-ITT à agenda do governo diz respeito ao momento político pelo qual passava o Equador após a eleição de Rafael Correa.

Conforme mencionado anteriormente, a extração de petróleo no Equador é associada ao regime neoliberal e a um período de aumento da dívida externa do país. Sendo assim, ao criar uma política “anti-petroleira”, o governo Correa explicitava sua posição “pós-neoliberal” e em defesa do controle dos recursos naturais pelo Estado equatoriano (ACOSTA et al., 2009). Ao mesmo tempo, o amplo debate que vinha sendo feito sobre mudanças climáticas per-

mitiria ao Equador, por meio da iniciativa, consolidar uma posição de liderança política, não apenas regionalmente, mas também globalmente (ACOSTA et al., 2009). Por fim, a defesa da proposta dava legitimidade interna ao presidente Correa; por exemplo, em momentos em que era criticado por movimentos por direitos humanos, o governo utilizava a Iniciativa para mostrar como levava a sério a questão dos povos isolados (ESPINOSA, 2013).

4. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

A partir da Iniciativa Yasuní-ITT, a proposta de se “deixar o petróleo no subsolo” passou a ser amplamente discutida no Equador e em outros países na segunda metade dos anos 2000. Entretanto, a ideia de uma moratória da extração de petróleo já havia sido proposta em 1992 por índios Waorani quando a empresa petroleira Maxus iniciou a abertura de uma estrada para explorar o bloco 16 na REW (ESPINOSA, 2013).

A Iniciativa, especificamente, foi apresentada, pela primeira vez, na Itália em 2005. A proposta teve considerável aceitação entre movimentos sociais dentro e fora do Equador. Para essa ampla aprovação, foi muito importante a rede que se formou em torno da iniciativa. Nesse sentido, o duplo discurso sobre preservação da biodiversidade e respeito aos povos tradicionais ampliou consideravelmente a base de apoio em torno da proposta.

A partir da organização das redes e do contato com ONGs ambientalistas, os movimentos indígenas também identificaram a possibilidade de reapresentar suas demandas a partir de uma visão também ambientalista. Originalmente, o conflito entre os Waorani e as empresas petroleiras havia sido focado principalmente em aspectos territoriais. Entretanto, a partir de 1992, houve a inclusão da perspectiva ambientalista em suas demandas, quando eles passaram a argumentar que ao defender suas terras estavam “protegendo o meio ambiente para o bem dos Equatorianos e do mundo” (ESPINOSA, 2013, p. 4).

Como forma de divulgar a Iniciativa, diferentes campanhas nacionais e internacionais foram criadas pelas redes de ONGs que defendiam a proposta, tais como *Amazonía por la Vida* e *Yasuní depende de tí* (ESPINOSA, 2013). Outra estratégia amplamente adotada foi a responsabilização dos consumidores e a construção da ideia de que o consumo de petróleo em um lugar, causava a destruição em outro. Nesse sentido, pessoas em diferentes países eram convidadas a diminuir seu consumo de petróleo como forma de apoiar a resistência em Yasuní. Da mesma forma, durante algum tempo, foi possível que indivíduos comprassem *Certificados de Garantía Yasuní* (CGY) pela internet, como forma a fortalecer um eventual fundo de manutenção do petróleo no subsolo (RIVAL, 2010).

O momento de lançamento da campanha também foi importante, uma vez que ela foi amplamente debatida durante a campanha presidencial de 2006. Como muitos dos propositores da iniciativa apoiavam a candidatura de Correa, ela foi incorporada à campanha presidencial. Após sua eleição, Correa convidou algumas dessas pessoas para seu governo, o que facilitou a transformação da proposta em uma política de governo (ARSEL; ANGEL, 2012; ESPINOSA, 2013).

Logo após sua indicação para o Ministério de Energia e Minas (MEM), Acosta foi pressionado por movimentos sociais a levar adiante a Iniciativa e, em janeiro de 2007, o MEM fez a proposta formal. O fato de ter sido apresentada pelo próprio setor energético chamou ainda mais a atenção para a Iniciativa. Em abril do mesmo ano, o presidente Correa validou a Iniciativa, afirmando que sua administração preferia que o petróleo dos campos ITT fosse mantido no subsolo permanentemente, desde que o Equador fosse compensado pela comunidade internacional. A Iniciativa foi oficializada em junho de 2007, decidindo, ao menos temporariamente, a disputa política que vinha sendo travada entre o MEM e a Petroecuador, que defendia a exploração dos poços. A partir de então, representantes do governo passaram a promover a Iniciativa em diferentes fóruns internacionais como o Encontro das Nações Unidas sobre o Clima, em Nova York (2007), a Conferência das Partes (COP 13) em Bali (2007) e diferentes encontros da OPEP (ACOSTA, 2009; ACOSTA et al., 2009; FINER et al., 2009; ESPINOSA, 2013).

O envolvimento do governo foi motivado, de forma considerável, pela perspectiva do pagamento de uma compensação econômica. De certa forma, era esperado repetir as experiências dos anos 1980, quando o Equador fez uma série de transações de “dívida por ambiente” com o World Wildlife Fund, a The Nature Conservancy, e o Missouri Botanical Garden. Naquele momento, quando essas instituições pagaram parte da dívida externa do país que, em troca, utilizou o dinheiro “disponibilizado” para melhorar seus planos de gestão ambiental e a estrutura dos parques nacionais (DAVIDOV, 2012).

Entretanto, a operacionalização da Iniciativa se mostrou mais complexa e polêmica do que era esperado, principalmente devido à necessidade de chegar a uma medida mais precisa do “valor” do petróleo e à dificuldade de se operacionalizar um fundo internacional para esse fim. A ideia original de um sistema de troca de dívida foi, posteriormente, substituída pela emissão de créditos de carbono. Todavia, o caso do Equador não se enquadrava como Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, uma vez que a Iniciativa de baseava no cálculo de “emissões líquidas evitadas³”, uma categoria não prevista no

3 “Emissões líquidas evitadas se referem a emissões de Gases de Efeito Estufa que poderiam ser emitidas de acordo com a capacidade econômica de um país em desenvolvimento, mas não o são. Em outras palavras, elas permitem a geração de um valor econômico associado ao

Protocolo de Quioto (MONCAYO, 2011). Ao mesmo tempo, essa tentativa recebeu críticas de movimentos sociais, conforme detalhado a seguir. Assim, foi proposta a emissão de *Certificados de Garantía Yasuní*, um sistema que não estaria vinculado ao Protocolo de Quioto, mas que, esperava-se, poderia ser negociado no Sistema de Negociação de Emissões da União Europeia (*EU Emissions Trading System*). Esta confusão no desenho do projeto fez com que sua operacionalização levasse mais tempo do que se esperava (ACOSTA, 2009; FINER et al., 2009).

Inicialmente, a Iniciativa Yasuní-ITT ficou a cargo do MEM. Entretanto, quando Alberto Acosta assumiu a presidência da *Asamblea Constituyente*, a iniciativa foi transferida para uma secretaria, dentro do *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Quando chegou o prazo estipulado para o início das doações, o sistema de financiamento ainda não havia sido constituído. Dessa forma, o prazo foi estendido até dezembro de 2008 e a responsabilidade foi transferida para o *Comité Administrativo y Directivo* (CAD) (ESPINOSA, 2013).

Apesar da demora em se estabelecer o funcionamento do sistema, a comunidade internacional continuou, em parte, a apoiá-lo. Alemanha e Espanha expressaram interesse em financiar a Iniciativa com US\$ 50 milhões e US\$ 20 milhões, respectivamente (FINER et al., 2009; ESPINOSA, 2013).

Entretanto, à medida que o tempo foi passando, vários dos prazos colocados pelo governo do Equador expiraram, sem que se conseguisse efetivamente obter o valor total. Durante esse período, Correa ameaçou, diversas vezes, que se a proposta não recebesse os recursos esperados, ele levaria adiante a exploração do petróleo (FINER et al., 2009; ACOSTA, 2014).

Essa preocupação intransigente com as compensações foi um elemento de afastamento entre o governo e os movimentos sociais. Por um lado, na perspectiva do governo a Iniciativa parecia ter sido reduzida à compensação financeira. Por outro lado, ONGs e movimentos sociais defendiam que os benefícios sociais e ambientais da conservação de Yasuní eram importantes por si só e que o Equador deveria levar adiante a Iniciativa, independente da quantidade de recursos obtidos.

Além disso, apesar de reconhecerem a importância da compensação, de forma geral, as ONGs e os movimentos sociais se colocavam contrários a um sistema de valoração e mercantilização da natureza. Assim, não aceitavam que as compensações fossem vinculadas ao Protocolo de Quioto, nem que fossem caracterizadas como Pagamento por Serviços Ambientais. Ao mesmo tempo,

serviço de se evitar emissões, e são equivalentes ao total de toneladas de carbono que não são emitidas e que são negociadas no atual mercado de carbono, ou em outro mercado criado com esse objetivo” (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2011, p. 4).

a questão da soberania política do Equador era uma questão sensível. O que se esperava é que a manutenção do petróleo no subsolo fosse uma política pública nacional desenvolvida em coincidência com interesses internacionais, e não que a política fosse ajustada aos critérios de fundos criados por países ricos (ACOSTA, 2009; ACOSTA et al., 2009).

Outra situação que estremeceu as relações entre movimentos sociais e o governo foi a forma como este tratou a exploração de petróleo em Yasuní que, segundo Acosta (2009), “beirava a esquizofrenia”. Embora o governo tivesse assumido, já em sua campanha, a proposta de não explorar os campos ITT, em 2007 foram assinados memorandos de entendimento com quatro empresas transnacionais para a exploração do campo. Em outubro do mesmo ano, o governo concedeu à Petrobrás licença ambiental para explorar o bloco 31, vizinho aos campos ITT e também dentro do PNY e da REW (FINER et al., 2009; ESPINOSA, 2013). Nesse sentido, há autores que sugerem que, apesar de o governo perceber uma oportunidade política com a defesa da Iniciativa, não havia o real interesse em seu sucesso (CHIRIBOGA, 2010).

Por fim, a indecisão sobre a operacionalização do sistema e a exigência da compensação econômica acabou por reduzir o interesse dos países industrializados. Somente em 2010, o governo do Equador e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram um convênio para a administração de um fundo internacional, onde as contribuições pudessem ser depositadas. Neste momento, posterior à crise de 2008 e ao recuo dos governos de diferentes países com relação a planos de mitigação das mudanças climáticas no âmbito da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), já havia um interesse reduzido pela proposta. Por exemplo, em 2011, a Alemanha reviu sua decisão, argumentando que a experiência poderia incentivar outros países a só desenvolverem atividades de conservação à biodiversidade no caso de financiamento externo (ESPINOSA, 2013). Com essa mudança no cenário internacional, o governo equatoriano retirou seu apoio à Iniciativa e, em 2013, Rafael Correa afirmou que iria autorizar a exploração dos campos ITT.

A decisão do governo iniciou uma nova etapa no desenrolar da Iniciativa Yasuní-ITT. Como resposta, movimentos sociais passaram a cobrar do governo a implementação da iniciativa e, para tanto, pressionar pela realização de uma consulta popular sobre a opção de não se explorar os campos ITT, independente dos recursos internacionais (ACOSTA, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, buscou-se fazer uma breve narrativa e análise do desenvolvimento e tentativa de implementação da Iniciativa Yasuní-ITT, no Equador. O estudo ressalta alguns elementos importantes neste processo, como a importância do contexto em que a proposta foi concebida; a oportunidade criada pela participação de representantes de movimentos sociais no governo; a possibilidade de se mesclar diferentes discursos tanto de natureza moral, quanto econômica; o potencial da emulação e do aprendizado internacional e, por fim, as limitações da declaração de moratórias de atividades extrativistas.

Com relação ao contexto em que a Iniciativa foi apresentada e implementada, dois elementos se destacam. Primeiramente, houve a insatisfação da população com o modelo de desenvolvimento baseado na extração do petróleo; setor associado ao período neoliberal e ao empobrecimento do país. Em segundo lugar, a questão das mudanças climáticas, em particular as elevadas expectativas em 2009 com a Conferência das Partes (COP 15), em Copenhague, sobre a criação de novos instrumentos de mitigação da emissão de gases de efeito estufa, também contribuíram para um maior interesse e apoio da sociedade equatoriana e da comunidade internacional.

A experiência da Iniciativa Yasuní-ITT mostrou a potencialidade de estratégias que mesclam diferentes discursos e perspectivas. Dessa forma, a fusão de argumentos de conservação de biodiversidade, direitos humanos e mitigação das mudanças climáticas, em conjunto com ganhos econômicos, conseguiu criar um discurso forte o suficiente que se sobrepôs, mesmo que temporariamente, ao pensamento hegemônico exclusivamente extrativista (ESPINOSA, 2013). Neste sentido, o exemplo mostra que somente o uso de retóricas morais (proteção à biodiversidade, defesa de povos isolados) pode não ser suficiente para mobilizar agentes de um governo de cunho neoextrativista ou neodesenvolvimentista, sendo a inclusão de uma retórica econômica mais eficaz nesta mobilização (HANNIGAN, 1995).

Além da retórica econômica, outro elemento que auxiliou na incorporação da Iniciativa pelo governo foi a integração de membros das ONGs e dos movimentos sociais ao governo. Apesar de tal movimento ter sido importante, ele não foi suficiente para garantir a implementação da proposta. A Iniciativa foi incluída na agenda de governo, porém, a coalização pró-Yasuní não conseguiu garantir sua implantação.

Apesar da desistência por parte do governo equatoriano, a Iniciativa Yasuní-ITT representa um importante marco sobre propostas e estratégias de modificação do modelo de desenvolvimento. A Iniciativa não apenas recebeu apoio internacional, como também inspirou outros grupos. Assim, se percebe a “yasunização” dos debates sobre extração de recursos naturais em

diferentes partes do mundo, como no delta do rio Niger (Nigéria), em Madi-di (Bolívia), em San Andrés y Providencia (Colômbia), em Lanzarote (Ilhas Canárias) e nas ilhas Lofoten (Noruega) (ACOSTA, 2014).

A experiência do Equador alerta, ainda, para o fato de que a declaração de Áreas Livres (de Mineração) é uma estratégia que ocorre em situação de desigualdade de poder, e explicita a diferença entre decisões definitivas e não-definitivas. Uma área pode permanecer protegida por 10, 50 ou 100 anos e em determinado momento ser explorada. A moratória de uma atividade extrativista pode ser eventualmente revogada, como aconteceu com a Iniciativa Yasuní-ITT; por outro lado, a extração de petróleo e a mineração são definitivas. Depois de explorado o petróleo ou aberta a cava, alguns efeitos podem até ser mitigados, ou reduzidos, mas não serão desfeitos. A declaração da moratória de uma atividade extrativista não é uma vitória definitiva, mas o início de uma batalha permanente.

ANEXO: NIGÉRIA: UM YASUNÍ NA ÁFRICA?

A Nigéria se localiza entre as regiões da África Central e da África Ocidental, fazendo fronteira com Camarões, Chade, Níger e Benin. Ela possuía, em 2013, uma população estimada de 175 milhões de pessoas, sendo o país mais populoso da África e o oitavo do mundo. Ao todo congrega cerca de 250 grupos étnicos, com predominância dos Hausa e Fulani (29%), Yoruba (21%) e Igbo (18%). Existe ainda uma forte polarização religiosa e um crescente foco de tensão em torno dela, com muçulmanos e católicos representando 50% e 40% da população, respectivamente (CIA, 2013).

A Nigéria talvez seja um dos exemplos mais emblemáticos da maldição dos recursos naturais. Apesar da abundância de petróleo, o país se destaca negativamente por seus indicadores sociais. Por um lado, ela é o 12º maior produtor e 5º maior exportador de petróleo; a renda petrolífera gera algo em torno de US\$ 146 bilhões (33% do PIB). Por outro lado, o PIB per capita do país é de US\$ 2.700 (179º do mundo), 70% da população vive abaixo da linha da pobreza, e o país é o segundo em número de pessoas que vivem com HIV (3,3 milhões de pessoas) (CIA, 2013; OPEC, 2013; WORLD BANK, 2013).

O governo colonial da Nigéria foi criado pela British Royal Niger Company, uma companhia privada que teve como principal função definir uma estrutura burocrática e militar que permitisse a exploração dos recursos naturais do país. Após a independência, muitas dessas estruturas foram mantidas e reforçadas, de tal forma que o governo central, por meio de leis, como a Lei do Uso da Terra e a Lei do Petróleo, assumiu o controle de todas as terras e recursos minerais do país, facilitando o acesso a empresas transnacionais (OSUOKA, 2013).

Apesar da exploração de petróleo na Nigéria ter se iniciado em 1907, ao norte da cidade de Lagos; o país se tornou um importante produtor a partir da década de 1950, com a descoberta de petróleo no delta do Rio Níger, no sul do país. Desde então, foram definidos 600 campos de petróleo, perfurados mais de 6.000 poços, construídos 7.000 km de oleodutos, 14 terminais de exportação e quatro refinarias (ERA; FOE NIGERIA, 2009; ORIOLA, 2013).

A forma negligente como essa estrutura foi construída, todavia, tornou a região do delta um dos principais exemplos de degradação ambiental deliberada no mundo. Nesse sentido, entre os problemas socioambientais mais críticos estão a mudança nos regimes hídricos, os constantes vazamentos de petróleo e a queima intencional de gás de flare (ERA; FOE NIGERIA, 2009).

Parte da região do delta do Níger é constituída por várzeas, charcos e mangues. Entretanto, para a construção de estradas, oleodutos e portos, muitas regiões foram drenadas e diques construídos. Essa mudança drástica do regime hídrico, não apenas colocou em risco parte da rica biodiversidade da região, como também inviabilizou atividades tradicionais, como pesca e agricultura, prejudicando significativamente as comunidades locais (OSUOKA, 2013).

Ao mesmo tempo, a estrutura precária e a manutenção insuficiente dos oleodutos têm sido responsáveis por repetidos vazamentos e constante poluição. Apesar da subnotificação, estimativas indicam cerca de um novo vazamento por dia, que somariam um total de 115 mil barris por ano. Essa grande quantidade de óleo bruto estaria contaminando solos e corpos d'água, inviabilizando a pesca, dificultando a agricultura e, ainda, restringindo o acesso da população à água potável (ERA; FOE NIGERIA, 2009).

Um terceiro impacto associado à atividade petroleira na região seria a queima de gás de flare. Este consiste no gás associado ao petróleo que, nos casos onde não há processos de armazenamento e transporte, é queimado nos próprios poços. Sua queima sem os devidos cuidados resulta na emissão de mais de 250 poluentes, incluindo benzeno, tolueno, benzopireno, mercúrio e arsênico (WORLD BANK, 2004). A Nigéria é responsável por 13% da queima de gás de flare no mundo e esta prática está associada ao aumento da incidência de uma série de doenças, tais como bronquite, asma, leucemia e câncer. Ao

mesmo tempo, o não tratamento e aproveitamento deste gás (que contém cerca de 90% de metano) significa uma perda econômica estimada em US\$ 2,5 bilhões por ano (ERA; FOE NIGERIA, 2009).

Como resposta aos problemas sociais e ambientais gerados pela atuação das empresas petroleiras, diferentes grupos étnicos iniciaram campanhas pacíficas sendo, porém, reprimidas violentamente tanto pelo Estado nigeriano quanto por forças paraestatais ligadas às companhias petrolíferas.

O primeiro evento a chamar atenção da comunidade internacional ocorreu na localidade de Umuechem, em outubro de 1990. Após uma série de protestos pacíficos da população contra a empresa Shell Petroleum Development Company of Nigeria Limited (SPDC) demandando a compensação pela contaminação de plantações e corpos d'água, a empresa solicitou a intervenção da polícia paramilitar. Os policiais primeiramente atacaram os grupos que protestavam e depois invadiram a vila em busca de suspeitos, causando a morte de mais de 80 pessoas e destruindo quase 500 casas (HRW, 1999; OSUOKA, 2013).

Também em 1990, um grupo da etnia Ogoni fundou o Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (*Movement for the Survival of the Ogoni People - MOSOP*). O grupo constituiu a “Carta de Direitos Ogoni” que declarava, entre outras coisas, o controle dos Ogoni sobre os recursos naturais em seu território, pagamento de royalties, interrupção da queima de gás de flare, aterramento dos oleodutos que estavam expostos, criação de diálogo entre a comunidade, o governo nacional e a SPDC. A partir daí, o povo Ogoni começou a fazer uma série de manifestações contrárias à SPDC e ao governo. Seus líderes foram presos diversas vezes. Em um evento, em 1995, apesar da falta de provas, nove líderes foram julgados pelo assassinato de um grupo de jovens durante uma manifestação e, posteriormente, condenados à morte. Esse evento foi seguido do exílio de outros líderes e de prisões arbitrárias de membros do MOSOP (HRW, 1999; OJO, 2013).

Como os movimentos pacíficos vinham sendo violentamente reprimidos pelas forças do Estado, dissidências optaram por outras estratégias. Grupos armados foram formados e passaram a adotar estratégias diversas como destruição de oleodutos, ocupação de instalações, sequestro de funcionários estrangeiros e atentados com carros-bomba. De forma geral, essas estratégias levaram a uma escalada de violência por parte do Estado, onde nem mesmo períodos de cessar-fogo eram respeitados (ORIOLO, 2013).

Como tentativa de sair desse impasse, uma nova coalizão de movimentos e organizações, como a *Nigeria's Environmental Rights Action* e o *Friends of Earth Nigeria*, foi sendo construída a partir da reorganização dos movimentos pacíficos com apoio de organizações internacionais de direitos humanos. Uma primeira vitória ocorreu no nível do Poder Judiciário que, em 2007, decidiu que

a queima de gás de flare violava uma série de direitos humanos e passava a ser considerada ilegal (OJO, 2013).

Também em 2007, foi adotado na Nigéria o lema “Deixar o petróleo no subsolo”, havendo nesse sentido uma forte aproximação entre os movimentos nigerianos e o *Acción Ecológica*, no Equador, principalmente por meio da rede Oilwatch. Uma proposta de eventual moratório da extração do petróleo na Nigéria foi primeiro apresentada na Conferência para Desenvolvimento Sustentável, em Nova York e discutido, em 2009, na Conferência Nacional de Meio Ambiente, na Nigéria.

Dentro desse contexto, movimentos percebem que o modelo extrativista tem criado mais problemas do que soluções para a Nigéria e reivindicam uma moratória na concessão de novas licenças de exploração de petróleo. Outros objetivos incluem a diversificação das atividades econômicas, como agricultura e manufaturas, aumentar o controle público dos gastos governamentais, rever o processo de distribuição da riqueza gerada pelo petróleo e recuperar os ambientes degradados no delta do rio Níger. Como forma de viabilizar a proposta, tem sido discutida a criação de um fundo de solidariedade, que receberia doações de países, instituições multilaterais e organizações não governamentais, proporcional à quantidade de petróleo que se deixasse de extrair (ERA; FOE NIGERIA, 2009; OJO, 2013; OSUOKA, 2013).

Dessa forma, existem importantes paralelos entre a proposta nigeriana e equatoriana. Ambas consideram uma moratória parcial das atividades petrolíferas, como forma de reduzir os impactos negativos que esse setor tem sobre o meio ambiente e a sociedade. Ao mesmo tempo, ambas as propostas buscam criar um processo de transição para reduzir a dependência econômica da renda petroleira e argumentam pela necessidade de compensação por parte de países industrializados por tal esforço. Por outro lado, também há algumas diferenças; a proposta equatoriana se restringe apenas a uma localidade, enquanto que na Nigéria se fala em moratória de novas explorações em todo o país. Além disso, como a Iniciativa ITT-Yasuni chegou a ser incorporada pelo governo, de acordo com os documentos consultados, ela parece ter sido mais detalhada, em particular no que diz respeito ao sistema de pagamento, do que a proposta da Nigéria.

REFERÊNCIAS

- ACCIÓN ECOLÓGICA. Mapas de Acción Ecológica. 2014. Disponível em: <http://mapas.accionecologica.org/>. Acesso em 03 Feb.
- ACOSTA, A. El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo. In: ACOSTA, A. El Ecuador post petrolero. Quito: Acción Ecológica, 2000. p.5-33.
- . La maldición de la abundancia. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP; Ediciones Abya-Yala. 2009
- . Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In: GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO. Más allá del desarrollo. Quito: AbyaYala, Fundación Rosa Luxemburg, 2011.
- . La difícil construcción de la utopía. 2014. Disponível em: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=180285&titular=la-dif%EDcil-construcci%F3n-de-la-utop%EDa>. Acesso em 06 Feb.
- ACOSTA, A.; GUDYNAS, E.; MARTÍNEZ, E., et al. Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT. Polis - Revista de la Universidad Bolivariana, v.8, n.23, p.429-452. 2009.
- ARSEL, M.; ANGEL, N. A. "Stating" nature's role in Ecuadorian development: civil society and the Yasuní-ITT initiative. *Journal of Developing Societies*, v.28, n.2, p.203-227. 2012.
- BBC. US judge annuls Ecuador oil ruling against Chevron. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-26441836> Acesso em 29 Mai 2014.
- BEBBINGTON, A.; BEBBINGTON, D. H. An Andean Avatar: post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries. Manchester: Brooks World Poverty Institute; University of Manchester. 2010
- CHIRIBOGA, M. Lágrimas por ITT. El Universo, Guayaquil, 23 Jan.
- CIA. The World Factbook. 2013. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em 18 Dec 2013.
- DAVIDOV, V. Saving nature or performing sovereignty? Ecuador's initiative to 'keep oil in the ground'. *Anthropology Today*, v.28, n.3, p.12-15. 2012.
- EIA. Ecuador. Washington: U.S. Energy Information Agency. 2014
- ERA; FOE NIGERIA. Building a post petroleum Nigeria (leave new oil in the soil). Benin City: Environmental Rights Action; Friends of the Earth Nigeria. 2009
- ESPINOSA, C. The riddle of leaving the oil in the soil - Ecuador's Yasuní-ITT project from a discourse perspective. *Forest Policy and Economics*, n.In press. 2013.
- FINER, M.; VIJAY, V.; PONCE, F., et al. Ecuador's Yasuní Biosphere Reserve: a brief modern history and conservation challenges. *Environmental Research Letters*, v.4, n.3. 2009.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES. Extractivismo, política y sociedad. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p.187-225.
- . Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, v.237, p.128-146. 2012.
- HANNIGAN, J. A. Environmental sociology: a social constructionist perspective. London: Routledge. 1995
- HRW. The price of oil: corporate responsibility and human rights violations in Nigeria's oil producing communities New York: Human Rights Watch. 1999

- IBGE. Países. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em 19 Dec 2013.
- LARREA, C. Petróleo o conservación en el Parque Yasuní: una opción histórica. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. 2010
- MARTIN, P. L. Global governance from the Amazon: leaving oil underground in Yasuní National Park, Ecuador. *Global Environmental Politics*, v.11, n.4, p.22-42. 2011.
- MARTÍNEZ, E. Moratoria a la actividad petrolera. In: ACOSTA, A. El Ecuador post petrolero. Quito: Acción Ecológica, 2000. p.63-74.
- MELO, M.; FIGUEROA, I.; WRAY, N. Consultoria para el estudio de los aspectos jurídico constitucionales de la propuesta ITT United Nations Development Programme. 2009
- MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, n.no prelo. 2013.
- MONCAYO, M. G. Yasuní - ITT Initiative: A different conservation proposal. Comparative analysis with the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol. *International Law, Investments, Trade and Arbitration* Universidad de Chile; Universität Heidelberg, 2011.
- MOTTA, A. R. P.; BORGES, C. P.; KIPERSTOK, A., et al. Tratamento de água produzida de petróleo para remoção de óleo por processos de separação por membranas: revisão. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v.18, n.1, p.15-26. 2013.
- OJO, G. Against the expansion of the oil frontier: historicising civil society initiatives to leave oil in the soil in Nigeria. In: TEMPER, L.; YÁNEZ, I.; SHARIFE, K., et al. *Towards a post-oil civilization: Yasunization and other initiatives to leave fossil fuels in the soil* Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade, 2013. p.35-46.
- OILWATCH. Opcion 1: Conservación de crudo en el subsuelo Quito: Oilwatch. 2007
- OPEC. Ecuador. 2013. Disponível em: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/148.htm. Acesso em Jan, 27.
- ORIOLA, T. Nigeria's oil insurgency and the imperative of violence master frame. In: TEMPER, L.; YÁNEZ, I.; SHARIFE, K., et al. *Towards a post-oil civilization: Yasunization and other initiatives to leave fossil fuels in the soil* Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade, 2013. p.52-61.
- OSUOKA, A. A season of Ogele: repression and resistance to oil in the Niger Delta. In: TEMPER, L.; YÁNEZ, I.; SHARIFE, K., et al. *Towards a post-oil civilization: Yasunization and other initiatives to leave fossil fuels in the soil* Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade, 2013. p.47-52.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Constituyente. 2008
- _____. Net avoided emissions. 2011. Disponível em: http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/ecuador_-_nae_version_1.1.pdf. Acesso em 29 Mai 2011.
- RIVAL, L. Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: the old and new values of petroleum. *Ecological Economics*, v.70, n.2, p.358-365. 2010.
- WORLD BANK. Data. 2013. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em 25 Out 2013.
- _____. Global gas flaring reduction. Washington: World Bank. 2004
- _____. Data. 2013. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em 25 Out 201
- _____. World Bank commodity price data. Washington: World Bank. 2014



SOBRE OS AUTORES

BRUNO MILANEZ

Membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, onde atua, principalmente, no Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia. É engenheiro de produção e doutor em Políticas Ambientais, estando vinculado ao Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica e ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora. Coordena o Grupo de Pesquisa Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). Suas linhas de pesquisa são a Rede Global de Produção do Minério de Ferro, e a relação entre mineração e desenvolvimento nos níveis local e nacional.

DIANA RODRÍGUEZ LÓPEZ

Advogada da Universidade Nacional da Colômbia (2009). Com diversos cursos em Economia do Cambio Climático e Direito Ambiental Argentino. Desde 2012 trabalha como advogada e pesquisadora do Observatorio Petrolero Sur, na Argentina. Com experiência em pesquisa e assessoria nas áreas de legislação ambiental, petróleo e gás, direitos coletivos e Justiça Ambiental. Foi consultora do Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Colômbia (2009).

GABRIELA SCOTTO

Possui graduação em Ciências Antropológicas pela *Facultad de Filosofía y Letras*, da Universidad de Buenos Aires (1985). Mestrado em Antropologia Social pelo PPGAS / Museu Nacional / UFRJ (1994), e doutorado pela mesma instituição (2003). Atualmente é professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da UFF (Campos dos Goytacazes), e pesquisadora do Núcleo de Estudos Socioambientais (NESA/UFF). Tem experiência de pesquisa na área de antropologia social, com ênfase em questões sócio-ambientais, antropologia da política e do desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: antropologia da política, políticas sociais, política e Estado, participação política e ação coletiva, movimentos sociais e organizações das sociedade civil no Brasil e na América Latina, meio ambiente e conflitos sócio-ambientais.

JULIANNA MALERBA

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ. É membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) e assessora nacional da FASE. Tem experiência em pesquisa e incidência em temas relacionados à infraestrutura, mineração, energia, conflitos e injustiças ambientais.

MAÍRA SERTÃ MANSUR

Mestre pelo programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ (PPGSA). Possui experiência na área de Sociologia com ênfase em Sociologia do Trabalho, destacando o curso de seis meses com diploma em políticas do trabalho e globalização no programa ENGAGE, pela Global Labour University em 2011. Em 2013 e 2014 atuou como pesquisadora no projeto Direitos Humanos e Indústria Extrativa, coordenado pela organização Justiça Global. Participou da organização do Seminário Internacional Carajás 30 anos, através de sua vivência com a rede Justiça nos Trilhos. Atualmente é Secretária Operativa da Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale S.A.

RODRIGO SALLES P. SANTOS

Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenador do Grupo de Pesquisa Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). É Doutor em Ciências Humanas (Sociologia) pela UFRJ e atua nas áreas de Sociologia Econômica e do Desenvolvimento, com ênfase em redes globais de produção, mineração e siderurgia.

Já existem muitas evidências de que a mineração em larga escala gera contaminação, devastação e desigualdade. E que seus impactos impossibilitam o desenvolvimento de outras atividades econômicas, além de comprometer as bases materiais necessárias para as gerações futuras.

Em face da crescente pressão dos grandes empreendimentos minerais, energéticos e agroindustriais sobre novas fronteiras, cabe à sociedade perguntar: quais interesses se beneficiam da extração intensiva de recursos naturais e em que direção a defesa desses interesses aponta em termos de sustentabilidade, garantia de direitos e democracia?

ISBN: 978-85-86471-79-7

Realização



Apoio

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG

 FORDFOUNDATION
Na Linha de Frente das Mudanças Sociais