

BAMBURRA

Planejamento e Economia Mineral Ltda.

Caixa Postal: 37005 - 22.622-970
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Fone: (+ 55) (21) 2439-8153 / 2449-1756
Fax: (+55) (21) 2493-2881 / 2439-8168
E-mail: Bamburra@highway.com.br
Web Site: <http://www.Bamburra.com>

Áreas em Disponibilidade *Partes I & II*

Publicado na Brasil Mineral

Parte I - Número 180 - Janeiro, 2000. pp.

Parte II - Número 181 - Fevereiro, 2000. pp. 58-59

Áreas em Disponibilidade

Parte I

Eduardo Vale*

O Código de Mineração de 1967 estabelecia que as áreas desoneradas oriundas do indeferimento dos Pedidos de Pesquisa, da não aprovação dos Relatórios de Pesquisa ou do indeferimento ou extinção de Direitos de Lavra deviam ser colocadas em disponibilidade até que eventual interessado protocolizasse requerimento específico, segundo o postulado do direito de prioridade. Conceitualmente, este enfoque objetivo e meramente processual de precedência nos registros dos requerimentos é a antítese da burocracia. Sua notória objetividade sempre destoou, em princípio e substância, dos componentes explícitos de natureza burocrática e discricionária que permeiam o arcabouço legal da indústria de mineração brasileira, sugerindo que sua inserção adviria de um momento de leveza na manifestação da tecnocracia.

Ao longo da sua vigência, todavia, configurava-se um certo desconforto em nível operacional e o seu descompasso frente aos demais dispositivos legais. Apesar dos benefícios em simplicidade e transparência, sua implementação, na prática, **no contexto da interface processual de gerenciamento e disponibilização de áreas desoneradas**, eventualmente criava ou poderia criar distorções e disfunções administrativas, face à questão latente do risco de vazamento de informações de natureza privilegiada. Adicionalmente, sua vigência agregou várias situações de constrangimento e exotismo ao "folclore de *causos*" da mineração brasileira. Neste contexto, até um certo ponto paradoxal, foi justamente sua extrema e simplória objetividade que culminou por incluí-lo entre os principais ícones da necessidade de revisar o Código de Mineração 1967.

O processo de revisão do Código, deflagrado com a promulgação da Lei Nº 9.314, de 14 de novembro de 1996, Artigo 26, endereçou essa questão e ampliou o escopo de possibilidades ao atribuir competência ao DNPM para estabelecer os critérios que deveriam nortear o processo de habilitação às áreas disponíveis. Posteriormente, a Portaria MME Nº 12, de 16 de janeiro de 1997, definiu as diretrizes gerais que deveriam ser observadas no processo de disponibilização de áreas desoneradas de requerimento ou de titulação de direitos minerários. Mais recentemente e após cerca de três anos de vigência da Lei Nº 9.314, com a publicação da **Portaria Nº 419/DNPM**, de 19 de novembro de 1999, foram especificadas e detalhadas as regras e os critérios a serem respeitados no processo, em nível de suas diferentes etapas: habilitação, julgamento e apresentação de recursos.

* Economista, mestrando em Administração e Política de Recursos Minerais, IG/UNICAMP
bamburra@highway.com.br

A Portaria Nº 419 introduz a figura da licitação, na qual os possíveis interessados participam do processo mediante apresentação de plano de pesquisa detalhado para a área disponível para pesquisa, ou de projeto de aproveitamento econômico da jazida para área disponível para lavra. A decisão final caberá ao DNPM, segundo processo seletivo de caráter regional conduzido no âmbito administrativo dos respectivos **Distritos**. Este novo enfoque decisório, que reserva ao DNPM poderes discricionários para a escolha do novo titular, ainda não foi operacionalizado, havendo fortes perspectivas disso acontecer ao longo do exercício de 2000. A iminência de sua implantação reflete, dá curso e coroa, na prática, o impacto positivo e à jusante do *pipeline* processual de tramitação dos direitos minerários, oriundo das ações de caráter administrativo implantadas pelo DNPM, nos últimos anos, e direcionadas a acelerar o processo de regularização e liberação de áreas.

É inegável que, focada exclusivamente na experiência acumulada no passado, a iniciativa de introduzir o dispositivo da licitação deve ser considerada meritória em relação ao direito de prioridade. **Todavia, a despeito do avanço, da legitimidade e de suas louváveis intenções, torna-se oportuno trazer à discussão do setor, a título construtivo e de estímulo à reflexão, breves comentários sobre alguns aspectos dignos de menção:**

● Oportunidade & Consistência

As "novas diretrizes" para disciplinamento do acesso às áreas em disponibilidade, emanadas da Lei Nº 9.314/1996, somente agora amadureceram o suficiente, culminando com a publicação da Portaria 419. Não obstante, em paralelo, a partir de agosto de 1998 deflagrava-se a discussão em torno do **Estatuto da Mineração**, cujo TÍTULO I - DO ESTATUTO DA MINERAÇÃO, Capítulo II - Dos Direitos Minerários, Seção IV - Do Leilão de Áreas, Artigos 24, 25 e 26, estabelece que as áreas cujos Títulos de Direito Minerário - TDM sejam indeferidos ou extintos serão levadas a **leilão, de acordo com procedimentos a serem estabelecidos pela Agência Nacional de Mineração - ANM**. Por outro lado, segundo matéria publicada na Brasil Mineral, estaria previsto para junho de 2000 o encaminhamento de projeto(s) de lei ao Congresso no qual presume-se estejam contemplados os projetos referentes ao Estatuto da Mineração e à criação da ANM.

Assim sendo e tendo como referência o texto original do Estatuto da Mineração disponibilizado para o público em 1998, é de se supor que teria havido uma mudança na diretriz governamental. **Caso essa hipótese não proceda, acredita-se que seja recomendável adotar de imediato o processo de leilão, como um ensaio preliminar e antecipado da implantação de importante dispositivo do Estatuto.** Diga-se de passagem que o risco de uma tramitação demorada no Congresso estará sempre presente e, por princípio, não pode ser descartado. Futuramente, quando a ANM vier a ser criada, a transição será mais natural, podendo eventualmente ser aprimorada com base na experiência acumulada pelo DNPM.

● Viabilidade Operacional & Administrativa

As restrições e a relativa fragilidade operacional do DNPM frente às suas importantes atribuições é, provavelmente, um dos poucos pontos consensuais na mineração brasileira. Esse *status quo* retrata, em grande medida, o descaso e a baixa prioridade atribuída à indústria de mineração do País, ao longo de décadas, pelas instituições e pela sociedade em geral. Apesar dos esforços e da reconhecida abnegação do quadro técnico do DNPM, tendo em vista, entre outros aspectos:

- *o elevado número de áreas de pesquisa a serem colocadas em disponibilidade; e*
- *a expressiva componente de subjetividade envolvida no processo de licitação, particularmente em se tratando de áreas disponíveis para pesquisa;*

manifesta-se apreciável desconforto junto a segmentos representativos do setor mineral do País, quanto à efetiva capacidade do DNPM em exercer com a eficiência e a eficácia requeridas esse poder discricionário.

É forçoso reconhecer que, mesmo em nível de projeto e em se tratando da futura ANM, com a alegada e almejada capacitação em recursos humanos e financeiros, assim como flexibilidade operacional, o Estatuto da Mineração contempla a figura do leilão, em lugar da licitação. Destaque-se que, róticos à parte e sem fugir ao foco central desse artigo, a capacitação técnica e operacional da futura ANM refletirá, fundamentalmente - pelo menos no médio prazo que se seguirá à sua instalação e no que concerne aos seus recursos humanos, materiais e de sistemas de informações - os atributos disponibilizados pelo DNPM à época.

● Risco & Custo

Em passado não muito distante, a retirada da taxa sobre as áreas requeridas para pesquisa compôs-se com outras disfunções para fomentar uma intensa especulação com direitos minerários, o que acabou por agravar decididamente a capacidade operacional e administrativa do DNPM, comprometendo o clima de investimentos setorial e gerando importantes custos econômicos e sociais para o País.

Atualmente, em que se começa a colher os frutos do célere mutirão empreendido pelo DNPM direcionado ao saneamento do passivo processual, a introdução do dispositivo da licitação, face ao volume de trabalho que se vislumbra e à complexidade do processo decisório proposto, encerra risco não desprezível de comprometimento e/ou paralisia do processo de liberação de novas áreas, com todos os custos econômicos daí decorrentes. **A conjugação do poder discricionário com a forte componente de subjetividade inerente ao processo *vis a vis* a capacidade operacional heterogênea das diferentes unidades do DNPM, provavelmente representarão desafio técnico e administrativo considerável.**

Neste particular, a lisura do processo deliberatório, em substância e aparência, será fundamental. A eventual ocorrência de disfunções administrativas na sua condução, efetivas ou alegadas, poderá gerar novo trauma setorial e retrocesso, pondo em risco os notáveis avanços alcançados na vertente da liberação de áreas, assim como os novos e auspiciosos rumos que se procura imprimir à mineração brasileira.

Com base nessas considerações, a escolha de processo mais objetivo e transparente, a exemplo do adotado nos leilões conduzidos pela Agência Nacional do Petróleo - ANP, seria altamente desejável e oportuna, tendo em vista seu caráter expedito, menos custoso e arriscado, especialmente no caso de áreas de pesquisa, ao passo que anteciparia a implantação de importante dispositivo inserido no projeto do Novo Estatuto. O processo de seleção seria direto e referenciado apenas pelo valor do lance efetivado em leilão.

A implementação de critério dual de pontuação ponderada que contemplasse as variáveis valor do lance e valor do investimento previsto poderia ser analisado. Não obstante e salvo melhor juízo, a problemática advinda da forte subjetividade, da formatação modular dos projetos, ou até mesmo da reconhecida facilidade em manipular as intenções de investimento em campanhas exploratórias recomendam um critério único, direto e transparente. Ressalte-se que na adoção do **valor do lance**, como indicador soberano para decisão, está implícito o reconhecimento de uma alta correlação, entre outras, das variáveis que se seguem:

- **Atratividade relativa da área: tamanho, localização, trabalhos realizados etc;**
- **Custo anual de manutenção da área;**
- **Orçamentação efetiva dos investimentos previstos;**
- **Conceituação técnica do projeto de exploração; e**
- **Capacitação técnica e financeira das empresas interessadas.**

Com base nessas considerações, acredita-se que o critério baseado no valor do lance garantirá o nível almejado de eficácia ao processo decisório, sem a contrapartida dos custos e riscos, efetivos e potenciais, implícitos no processo licitatório.

No que diz respeito às áreas a serem colocadas em **disponibilidade para lavra**, por questão de consistência e baseando-se exclusivamente no disposto do Novo Estatuto de Mineração, deveria ser adotado o mesmo curso de ação, colocando-se a área em leilão. Seria de se esperar, também, a semelhança dos projetos de exploração, a manifestação de alta correlação entre as variáveis econômicas e financeiras pertinentes, no caso, aos projetos de desenvolvimento. Neste contexto, a expectativa seria de que o lance de maior valor, observado no leilão, estaria associado à concepção de aproveitamento de maior valor para a sociedade e, portanto, poderia ser utilizado como critério básico para seleção do novo titular.

A bem da verdade, em se tratando de projetos de lavra, esse raciocínio pode ser falacioso, sendo a problemática de natureza muito mais complexa e crítica, requerendo análise mais apurada e recomendando, provavelmente, a incorporação de componentes discricionários e de arbitragem ao processo decisório.

Na Parte II desse artigo, complementa-se a análise da Portaria Nº 419/DNPM enfatizando a disponibilização de áreas desoneradas para projetos de lavra.

Áreas em Disponibilidade

Parte II

Eduardo Vale*

A primeira parte desse artigo analisou alguns dos dispositivos que consubstanciam o texto da **Portaria Nº 419/DNPM** e que se insinuam como meritórios para discussão setorial, frente às oportunidades e desafios atuais da mineração brasileira. Foram analisadas as diretrizes introduzidas pela Portaria e que passaram a disciplinar o acesso às áreas colocadas em disponibilidade para pesquisa. Sugeriu-se a adoção do critério do leilão, conforme proposto no Novo Estatuto da Mineração e em analogia aos já consagrados procedimentos da ANP, como o mais apropriado. Partiu-se da premissa de que a escolha do novo titular ao ser referenciada pelo valor do lance garante a consecução do nível almejado de eficácia do processo, sem a contrapartida dos custos e riscos, efetivos e potenciais, implícitos na licitação, conforme disposto pela Portaria.

Reservou-se para esta parte, a abordagem da problemática inerente às áreas a serem colocadas em **disponibilidade para lavra**. A outorga de área para lavra, quando dissociada do *pipeline* processual consubstanciado pelo direito de prioridade, encerra **problemática de natureza muito mais complexa e crítica, requerendo análise mais apurada e recomendando, provavelmente, a aplicação conjunta de três grandes vetores de decisão:**

- **Abordagem objetiva apoiada em metodologia quantitativa;**
- **Abordagem qualitativa apoiada na incorporação de componentes subjetivos discricionários e de arbitragem ao processo decisório; e**
- **Valor do lance em leilão.**

Para os profissionais versados nos meandros metodológicos e práticos da elaboração, análise (financeira) e avaliação (econômica) de projetos, uma comparação rápida entre os dois cursos alternativos, porém não mutuamente exclusivos, de condução do processo indica que:

- A despeito do texto do Novo Estatuto de Mineração propugnar o mesmo critério, tanto para as áreas disponibilizadas para pesquisa, quanto para lavra, ou seja, selecionar o novo titular com base em leilão, sua eficácia é altamente questionável. A adoção do leilão, embora recomendável e provavelmente necessária em caráter acessório, é flagrantemente limitada e ineficaz para cancelar o processo no caso da lavra, enquanto critério único e soberano;

* Economista, mestrando em Administração e Política de Recursos Minerais, IG/UNICAMP

bamburra@highway.com.br

- Em se tratando da Portaria N^o 419/DNPM, especificamente o disposto nos Artigos 6 a 11 que procuram explicitar os critérios e procedimentos de escolha, são notoriamente insuficientes e incompletos para referenciar processo de tamanha responsabilidade e alcance econômico e social. Não obstante, a despeito da relativa superficialidade na abordagem, demonstram atentar para a complexidade da matéria ao procurarem incorporar várias diretrizes e postulados que inegavelmente deverão ser internalizadas ao processo, de alguma forma, para compor a decisão; e
- Finalmente, ainda no que concerne à implementação dos dispositivos da Portaria, as restrições apontadas anteriormente (parte I), no que se refere à viabilidade operacional e administrativa e seus respectivos reflexos em termos de riscos e custos, efetivos ou potenciais, permanecem válidas no contexto da lavra, embora possam assumir maior dimensão.

Antes de prosseguir, faz-se mister registrar que o tema em questão - pela sua complexidade, natureza multidisciplinar e componente de subjetividade - comporta análise cujo escopo transcende as pretensões de conteúdo e dimensão desse artigo, assim como a formação profissional do autor. Assim sendo, **o objetivo desse ensaio esgota-se em caracterizar a inadequação e/ou limitação do arcabouço legal, vigente ou proposto, estimulando a reflexão setorial e sugerindo proativamente possíveis cursos de ação que, segundo nosso entendimento e sob a ótica da economia mineral, possam aprimorá-lo. Neste particular, seu compromisso fundamental é técnico e de agregação de valor ao processo.**

O programa de privatização conduzido, nos últimos anos, pelo BNDES e que provavelmente inspirou a inserção do leilão como critério a ser adotado pela futura ANM é um bom ponto de partida para aproximar a problemática da titulação em áreas disponibilizadas para a lavra. Embora o leilão representasse o ápice do processo de venda das empresas, pelo menos duas etapas fundamentais o antecederam, na busca de uma concepção de referência negocial e de um preço mínimo que resguardasse os interesses do controlador:

- modelagem do processo de venda; e
- avaliação do preço mínimo da empresa.

Para a consecução desses serviços foram selecionados consórcios de empresas de consultoria mediante licitação. Este processo, por sua vez, contemplou o emprego de critério multiatributos, previamente definido, de conhecimento público e comprometido com a avaliação das diferentes dimensões das propostas, a saber: preço, capacitação, equipe etc. Considerando-se a magnitude do programa, em termos do número de empresas privatizadas e dos expressivos montantes envolvidos, deve-se louvar a eficiência do BNDES na condução do processo, tendo em vista sua fluidez e, salvo melhor informação, o reduzido número de recursos interpostos pelos consórcios.

A natureza patrimonial dos recursos minerais, o caráter de concessão dos direitos e a situação extemporânea da nova titulação, ou seja, à margem da processualística que rege o direito de prioridade, impõem que seja selecionada a melhor concepção de aproveitamento para o depósito em questão, sendo recomendável, que:

- O DNPM, enquanto representante dos interesses da sociedade, disponha de uma **avaliação técnica, econômica e financeira independente** que aproxime ou aponte os principais contornos, atributos e feições do que seria a melhor concepção de aproveitamento para a lavra;
- As empresas proponentes obedeçam a um **roteiro de enquadramento dos projetos suficientemente detalhado** para que os diferentes quesitos técnicos, econômicos, financeiros, sociais, ambientais etc estejam adequadamente explicitados de forma a uniformizar, na medida do possível, as propostas e facilitar a avaliação;
- A comissão julgadora disponha de um **roteiro de avaliação suficientemente detalhado**, de conhecimento público prévio, o qual, além de explicitar os critérios objetivos e quantitativos, reduza ao mínimo as inevitáveis variáveis de natureza subjetiva de forma a balizar a seleção e facilitar eventual arbitragem do processo; e
- O instituto do leilão seja utilizado como recurso final de arbitragem e de seleção na eventualidade de empate no exame técnico das propostas. Decididamente, esta alternativa é muitíssimo superior à escolha com base em sorteio, segundo o disposto no Artigo 11.

Tendo como referência esse esboço sintético de sugestões de procedimentos, nos permitiríamos algumas reflexões adicionais:

- As atividades referentes à avaliação independente e preparação das sugestões de roteiros de enquadramento e de avaliação se encaixam como uma luva no contexto da terceirização. Nesse sentido, poderiam ser conduzidas por consultoria externa. Além de agilizar o processo, anteciparíamos mais uma vertente prevista no Novo Estatuto, qual seja alavancar o processo de gestão mediante o emprego de consultoria. Diga-se de passagem que, nesta interface específica, sem a polêmica do conflito com atividades precípuas e/ou prerrogativas da Instituição.
- A preparação das sugestões dos roteiros de enquadramento e avaliação poderia ter como ponto de partida os roteiros em uso pelo BNDES a serem devidamente "mineralizados" às especificidades da indústria, customizados à natureza do processo decisório e, naturalmente, oferecidos a posteriori como contribuição da indústria para aprimoramento do processo em uso pelo Banco. Neste particular, talvez o próprio BNDES tivesse interesse em fazer uma parceira com o DNPM na contratação dos consultores;

- Respeitados os limites legais associados à uniformidade da ação e à equidade no tratamento, o bom senso econômico sugere que seja adotado curso de ação mais expedito e subjetivo, conforme estipulado na Portaria, em casos específicos, tais como:
 - aproveitamento de pequenos e médios depósitos;
 - de expressão local;
 - a depender do bem mineral;
 - dependendo do número de pretendentes interessados etc;

Nossa preocupação com a adequação do processo está voltada fundamentalmente aos projetos de maior ressonância e interesse.

- Finalmente, ao repassar a matriz de oportunidades & desafios do setor mineral brasileiro, parece-nos cada vez mais cristalino e expressivo o papel reservado à economia mineral, enquanto área de conhecimento específico e especialização, no suporte aos processos decisórios público e privado.