

UNICAMP

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS - IG

Departamento de Administração e Política  
de Recursos Minerais

O NOVO ESTATUTO DA MINERAÇÃO

*Uma Análise de Política Mineral*

**Disciplina GA109 A :**

**Estudos Dirigidos em Administração de Recursos minerais**

**Prof. Hildebrando Herrmann**

**Aluno: Eduardo Vale**

**Dezembro de 1999**

## Apresentação

A presente monografia está inserida nas atividades curriculares da disciplina **Estudos Dirigidos em Administração de Recursos Minerais (GA109 A)** ministrada pelo **Prof. Dr. Hildebrando Herrmann**.

O tema escolhido contempla a análise crítica, sob a ótica da política mineral, de dispositivos selecionados da minuta do Anteprojeto de Lei do MME, disponibilizada para consulta pública no início do segundo semestre de 1998, direcionado à reestruturação do setor mineral brasileiro segundo três vertentes fundamentais:

- **Revisão do Código de Mineração;**
- **Criação da Agência Nacional Mineração; e**
- **Criação do Conselho Nacional de Política Mineral - CPM.**

# S U M Á R I O

1. Introdução
2. Revisão do Código de Mineração
3. Agência Nacional Mineração
4. Conselho Nacional de Política Mineral

# 1. Introdução

Os fundamentos atuais do Código de Mineração, em termos de princípios e diretrizes econômicas, foram originalmente estabelecidos em 1967. Apesar das inúmeras alterações introduzidas ao longo do tempo, prevaleceu um certo sentimento comum de que, no âmbito geral, o Código era bom carecendo, entretanto, de ajustes localizados e específicos. Os problemas e disfunções observadas eram originários, principalmente, das limitações e carências de ordem administrativa, política e de recursos humanos e de capital. Em outros termos, ao DNPM nunca tinham sido oferecidas as condições fundamentais necessárias para o exercício pleno de suas atribuições precípuas, frente aos dispositivos estabelecidos no Código de Mineração.

No decorrer da década de 90, com a disseminada revisão dos códigos de mineração em nível global, com o crescente papel atribuído ao setor privado no contexto da reengenharia e do redimensionamento do setor estatal e com a necessidade de equacionar disfunções introduzidas pela Constituição de 1988 - *especialmente no que concerne a restrição ao capital estrangeiro* - criou-se um ambiente político e institucional favorável à deflagração de uma reforma mais ampla do arcabouço legal da indústria de mineração. Paralelamente, aprofundou-se um sentimento de que componente expressiva das disfunções operacionais e administrativas observadas na ação de governo seriam originárias da estrutura institucional do setor, a qual também deveria ser alvo de reformulação.

Em nível da Constituição, a alteração fundamental foi a queda - Emenda Constitucional Nº 6/95 - na distinção entre os conceitos de empresa brasileira e de companhia brasileira de capital nacional, introduzida em 1988 a título de impedir o controle das atividades de mineração por investidores estrangeiros.

Em nível do Código de Mineração (Lei Nº 9.314/96), a última revisão demandou vários anos para ser concluída e introduziu algumas modificações importantes na legislação mineirária do País a partir de janeiro de 1997, quando tornou-se efetiva. À época, foram alterados e criados vários dispositivos contemplando a modernização do arcabouço legal da mineração brasileira, merecendo destaque:

- **A introdução de um encargo incidente sobre as áreas com Alvarás de Pesquisa;**
- **A exclusão do limite máximo de 5 Alvarás de Pesquisa por bem mineral;**
- **A queda na necessidade de registro específico para operar como empresa de mineração; e**
- **A mudança no referencial para estabelecimento do conceito de limite de mineração, com a possibilidade de fixação no plano horizontal, ao invés do plano vertical como é usual.**

Em 22 de janeiro de 1998, a Portaria Nº 029, do MME, instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de compatibilizar as metas sugeridas pelo Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral Brasileiro com o Programa de Modernização e Reforma do Estado. Em agosto de 1998, o MME publicou o Anteprojeto do Novo Estatuto da Mineração e submeteu-o à consulta pública. Naquela oportunidade, foi disponibilizada versão eletrônica do documento no endereço do Ministério na Internet objetivando agilizar a manifestação das entidades interessadas.

Merece registro o amplo, salutar e provavelmente inédito expediente de consultas empreendido pelo MME junto aos diferentes extratos do setor mineral. O seu ápice foi alcançado no primeiro semestre de 1999 sendo caracterizado pelo engajamento efetivo da maioria das Secretarias Estaduais com atribuições setoriais.

Os resultados alcançados em termos de diversidade de propostas e de sugestões, embora profícuo e estimulante, sinalizou, entretanto, o incipiente grau de amadurecimento de inúmeros aspectos fundamentais do Anteprojeto. Como conseqüência, decorridos cerca de 18 (dezoito) meses desde sua publicação, acredita-se que não exista um Projeto suficientemente maduro e consistente para ser submetido à Presidência da República. **A bem da verdade, tem-se plena convicção de que o Anteprojeto do Novo Estatuto da Mineração, a despeito de avanços notórios, agregaria várias disfunções ao arcabouço legal e institucional do País e correria sério risco de configurar mais uma "meia sola", a exemplo da revisão de 1996.**

Por outro lado, em nível do Congresso Nacional, a morosidade na tramitação de inúmeros projetos denominados prioritários e, portanto, de maior notoriedade e capacidade de mobilização sugere a importância de que não se repitam os erros do passado recente. Com base no exposto, **considera-se lúcida e oportuna a recente decisão do MME de repensar todo o processo revisor. Assim sendo, a retomada do projeto de reestruturação legal e institucional, sem prejuízo dos avanços consensuais observados, passará, necessariamente, por processo mais amplo e criterioso e incorporará desta feita, entre outras ações, o suporte técnico e financeiro do BIRD. Diga-se de passagem, que essa rota de cooperação internacional foi trilhada pela Argentina com pleno sucesso.**

## 2. Revisão do Código de Mineração

O Estatuto da Mineração, no que diz respeito à sua interface legal, tem como objetivo a consolidação e a modernização do Código de Mineração. A seguir, são analisados aspectos selecionados introduzidos pelo Estatuto segundo os princípios e postulados de ordem geral usualmente aceitos como referência para uma política mineral.

## ➤ Oportunidade & Expectativas

O primeiro destaque está associado à questão da oportunidade e dos eventuais custos em termos de comprometimento das expectativas setoriais, por força de contínuas mudanças introduzidas no arcabouço legal da indústria. **Considerando o prazo decorrido e as inúmeras discussões que antecederam a publicação da Lei Nº 9.314/96, indiferentemente aos méritos do Anteprojeto do Novo Estatuto da Mineração, sua disponibilização já no segundo semestre de 1998, entre outros aspectos, indica que:**

- **houve notória timidez nas alterações introduzidas em 1996.** Muito embora o Plano Plurianual, publicado em 1994, manifestasse a importância de rever dispositivos do Código e apontasse alguns caminhos para a modernização institucional, nada de mais amplo foi efetivamente implementado. Diga-se de passagem que o Programa de Modernização e Reforma do Estado é originário de 1995;
- **em curto espaço de tempo, no contexto da componente temporal que tipifica o processo decisório da indústria de mineração, o clima de investimentos setorial foi submetido a novo impacto, sendo que desta feita de natureza endógena.** Mais uma vez, mobilizaram-se os segmentos interessados para opinar sob o redesenho do arcabouço jurídico do setor, sendo que naquela oportunidade introduzindo alterações de cunho mais estrutural na medida em que endereçavam, também, mudanças de caráter institucional;
- **a indústria de mineração brasileira está carente, desde o final dos anos 70, de um efetivo planejamento estratégico institucional que, a par de respeitar os novos paradigmas da ação do Estado, seja capaz de induzir a consecução de objetivos e metas, estabelecer diretrizes, ordenar e fomentar ações em nível de programas e de projetos públicos e privados específicos e identificar e viabilizar meios e recursos afins;**
- **esta carência reflete, fundamentalmente, a incipiente participação da economia mineral, enquanto área especializada de conhecimento e profissionalização, no referencial do processo decisório do setor público brasileiro;**
- **a segunda rodada de revisão do Código de Mineração, em menos de 8 anos, começou a se processar em ambiente econômico de deterioração de expectativas, por força de alterações exógenas vinculadas ao comportamento de variáveis econômicas críticas (nível de atividade e queda nos preços das commodities minerais, por exemplo), e corre sério risco de não estar definida quando o País ingressar em novo ciclo de crescimento;**

- a depender da demora na resolução desta nova etapa no longo e intermitente processo de revisão do Código de Mineração do País, corre-se o risco de exacerbar o processo avançado de degradação nas expectativas setoriais fruto do clima de transição e de vazio que paira sobre o arcabouço legal específico e, por via de consequência, no exercício da política mineral.

Com base nessas considerações, e com o olhar para o futuro próximo, espera-se que a finalização do Anteprojeto, em nível das ações em implantação pelo MME, assim como sua futura tramitação no Congresso, sejam as mais rápidas possíveis. Não menos importante, deverão ser o alcance e a profundidade do processo revisor, de sorte que o Novo Código de Mineração seja o mais perene e a mineração e a sociedade brasileira, em geral, sejam poupadas das disfunções de uma *practice* de política setorial que começa a se assemelhar ao cacoete do "*stop and go*", que tanto estigmatizou a política econômica em anos passados.

O equacionamento desta solução de compromisso entre rapidez e alcance do processo revisor, no contexto de sua última e decisiva etapa (ou chance para os mais céticos) segundo uma visão de longo prazo, configura provavelmente o principal desafio da indústria de mineração brasileira no limiar do novo milênio.

## ➤ Auditoria Independente

O TÍTULO II - DAS ENTIDADES INSTITUCIONAIS, Capítulo VII - Da Fiscalização das Atividades de Mineração, no artigo 62, § 1º, atribui à ANM a prerrogativa de realizar a fiscalização mediante o emprego, direto ou indireto, de empresa de auditoria ou de auditor independente. Esses auditores seriam previamente cadastrados, segundo critérios a serem definidos (artigo 33, § 1º). Ainda este Artigo, em nível do seu § 2º, estabelece que os custos - *deslocamento e estada* - associados aos trabalhos de fiscalização sejam suportados pelas empresas interessadas.

Está implícito, na expectativa que prevalece junto à algumas correntes de pensamento, que esse dispositivo permitiria equacionar questões de relevo, a saber:

- agilização do processo de fiscalização, mediante o processo da terceirização; e
- transferência do ônus do custeio das atividades para o setor empresarial.

Inegavelmente, a carência de recursos humanos em quantidade e capacitação específica aliada a crônica insuficiência de recursos orçamentários foram fatores que, historicamente, comprometeram o exercício de importantes atribuições do DNPM. Não obstante, a solução apresentada encerra grave disfunção administrativa cuja problemática não deve ser subestimada - *conflito de interesses* - sem menosprezar outros aspectos críticos igualmente importantes, tais como:

- a natureza institucional das atribuições cujo exercício pretende-se terceirizar;

- as eventuais pressões advindas do corporativismo profissional;
- o acesso de informações operacionais sensíveis com possíveis desdobramentos no campo da espionagem industrial; e
- o acesso à informações privilegiadas que possam caracterizar a figura do *insider information*, no caso das empresas de capital aberto negociado em bolsa;

Nesse contexto, faz-se mister ressaltar a relativa fragilidade institucional da terceirização dos serviços de auditoria, fruto da investidura e da atribuição de uma legitimidade ao auditor para exercício da fiscalização de caráter tipicamente extemporâneo, intermitente, aleatório e circunstancial. **Por outro lado, o entrelaçamento e a conjugação dos serviços de fiscalização, com objetivos e interesses profissionais privados e empresariais mais perenes torna latente a problemática operacional para o exercício da função e sugere o constrangimento e as disfunções que deverão se estabelecer advindos do notório potencial para conflito de interesses.**

As empresas e profissionais de consultoria estariam, ora investidos de poder de fiscalização para o cliente (DNPM ou ANM), com poder para recomendar sanções e autos de infração, ora atuando na qualidade de consultores das empresas fiscalizadas, ora atuando na qualidade de consultores das suas concorrentes, ora instruindo pleitos, inclusive, junto ao próprio DNPM ou ANM. O *imbroglio* potencial chega as raias do absurdo e do exotismo criativo quando se cogita a realização de sorteios para a escolha dos consultores, nos quais o governo, os mineradores ou os demais consultores poderiam impugnar o resultado. Mais simples é impossível! Só faltou integrar a CEF ao gerenciamento do processo. Com base no exposto e considerando, entre outros, fatores tais como:

- a insipiência, o vazio e a distância que muitas vezes permeiam o espaço entre o arcabouço legal e a ação institucional;
- a caracterização profissional das auditorias de cunho contábil e financeiro, cuja tradição encerra apreciável grau de regulamentação e auto-regulação, inexistente no setor de consultoria;
- a crescente mobilização pública sobre a necessidade de se implantar a figura da quarentena, de sorte a resguardar os interesses público e privado, (para não derivar para a subjetividade que permeia conceitos sob ética no exercício profissional);
- a polêmica em curso sobre a obrigatoriedade da separação das atividades de consultoria e auditoria, por força da Instrução Nº 308/99 da Comissão de Valores Mobiliários; e



- **a natureza específica da atividade mineral; repudia-se energicamente esta proposta e sugere-se adoção de alternativa mais sólida, eficaz, menos burocrática e menos perturbadora do clima de negócios. Neste particular, o processo em curso de consolidação da República Federativa caracteriza excelente oportunidade para a sua inserção em nível da descentralização da gestão pública dos recursos minerais.**

**Insinua-se como a melhor rota para encaminhamento desta questão a implantação de convênios com as diferentes UF, na época e nas condições a serem propostas pelo DNPM ou pela ANM.** Mediante delegação de poderes essa atividade passaria gradativamente a ser exercida pelos Estados, com prioridade para aqueles mais estruturados operacionalmente. Acredita-se que, na avaliação do modelo de fiscalização descentralizada a ser adotado deva ser utilizado como referência a experiência da Austrália.

No que concerne especificamente ao pagamento do custo de deslocamento e estadia, sob esta hipótese, não se caracteriza nenhuma restrição. Afinal, em inúmeros países as atividades dos órgãos da administração pública são remuneradas, segundo a ótica da recuperação parcial ou integral dos custos fixos ou operacionais associados (*cost recovery*). Em se tratando da realidade brasileira, em nível da administração federal, um dos casos mais notórios é o do INPI.

Por outro lado, indiferentemente às restrições apontadas, **reconhece-se que a auditoria e a consultoria independentes possam e devam desempenhar importante papel para o assessoramento e o suporte do processo decisório governamental e alavancar os níveis de eficiência e eficácia alcançados pelas políticas e ações do setor público.** Indubitavelmente, o Estatuto da Mineração reforçou substancialmente o poder discricionário do governo, relativamente aos dispositivos introduzidos pela Lei Nº 9.314/96, acarretando como efeito colateral um aumento quantitativo e qualitativo na demanda por capacitação profissional e por tecnologia de informações, tanto em nível de equipamentos quanto de sistemas especialistas.

No campo da economia mineral, por exemplo, **um componente crítico do processo decisório está associado à revisão do referencial de tempo (sobrestamento do Relatório de Pesquisa) e das condições de exequibilidade dos projetos de exploração,** cuja viabilidade de aproveitamento esteja comprometida por condições econômicas e financeiras conjunturais adversas, segundo o disposto nos Artigos 35, 36 e 37 do Capítulo III - Das Modalidades do Título de Direito Minerário. Sob essas condições, os projetos poderão ter seu desenvolvimento postergado sem caracterizar inadimplência perante o Código ou Estatuto. **Este dispositivo, a despeito do seu equilíbrio, oferece a possibilidade de uma eventual manipulação de interesses e expectativas manifesta por intermédio do bloqueio de reservas estratégicas.**

A aplicação lúcida e eficaz dessa prerrogativa demandará apreciável capacitação técnica e de julgamento por parte do governo, não somente para analisar a consistência dos relatórios apresentados, mas também, no que concerne ao acompanhamento contínuo dos diferentes fatores intervenientes e mercados de interesse, seja no âmbito doméstico, seja em nível internacional. **Assim sendo, a obrigatoriedade de que a instrução do pleito esteja apoiada em laudo de avaliação elaborado por consultoria independente, previamente reconhecida pelo DNPM ou ANM, poderá representar importante ajuda.**

## ➤ **Taxação das Áreas de Requerimento de Pesquisa**

**O TÍTULO II - DAS ENTIDADES INSTITUCIONAIS, Capítulo III - Das Modalidades do Título de Direito Minerário, Seção I - Da Autorização de Pesquisa, Artigo 32, mantém a obrigatoriedade de pagamento anual pela exclusividade da ocupação da área autorizada pela pesquisa. Por outro lado, não estabelece o valor mínimo a ser pago por hectare fixando, todavia, o montante máximo em 10 (dez) vezes o valor da Ufir. No § 1º admite a progressividade do encargo e atribui à ANM a responsabilidade pela definição dos valores, prazos e critérios de pagamento.**

É inegável que a cobrança desse encargo impõe uma maior seletividade na requisição de áreas de pesquisa e incentiva a busca por maior eficiência na condução da campanha exploratória, forçando a adequação da demanda real por áreas de pesquisa com o interesse efetivo das empresas, tendo em vista os seus objetivos corporativos, o tamanho e a experiência da equipe e a magnitude do seu orçamento de exploração.

Nos últimos anos, grande parte do território nacional foi literalmente coberto por requerimentos e autorizações de pesquisa, de caráter tipicamente especulativo. Em grande extensão, esta situação pode ser correlacionada ao *status* de gratuidade no acesso que vigorou no passado, especialmente após 1992. Sob a ótica do interesse público, em adição ao alto custo de oportunidade econômico imposto à sociedade via o bloqueio de grandes áreas representou grande pressão sobre a estrutura administrativa do DNPM. A taxação por hectare de área ocupada, ao introduzir um custo de oportunidade financeiro para a empresa de mineração oferece para a sociedade os seguintes benefícios potenciais:

- **inibe a concentração e a especulação com os direitos minerários na fase exploratória, tornando o acesso mais democrático para os pequenos e médios empreendedores;**
- **inibe a postergação do desenvolvimento, enquanto expediente de manutenção de reservas estratégicas; e**
- **colabora no financiamento dos custos associados à implantação, manutenção e operação do sistema de informações requerido para o gerenciamento da atividade mineral.**

Com base nessas considerações, a manutenção desse dispositivo no Anteprojeto do Estatuto reafirma o entendimento do MME quanto aos seus benefícios. **A inclusão da figura da progressividade, enquanto instrumento de exercício de política mineral, poderá ser benéfica na medida em que permitirá maior flexibilização de critérios de sorte a induzir à conclusão dos trabalhos exploratórios em menor prazo. Por outro lado, a delegação de poderes à ANM para a definição dos critérios, valores e prazos é salutar visto que oferece maior flexibilidade ao eventual processo de revisão desses parâmetros, os quais ficariam restritos às resoluções administrativas no âmbito da ANM.**

**Assim sendo, somos contrários à argumentação daqueles que advogam que a progressividade deveria estar estabelecida no Estatuto.** Não obstante, deve-se reconhecer que, a despeito das considerações de caráter positivo, tem-se como contrapartida o aumento do poder discricionário do governo, no contexto em questão, investido no corpo das atribuições regimentais da ANM. De qualquer forma, a reabertura da discussão sobre o tema, o não estabelecimento de um valor mínimo e a fixação de um valor máximo 10 vezes superior ao vigente, contribuem para a manutenção de um clima de incerteza e indefinição, exacerbando expectativas e degradando o clima de investimentos.

## ➤ **Leilão de Áreas**

**O TÍTULO I - DO ESTATUTO DA MINERAÇÃO, Capítulo II - Dos Direitos Mine-  
rários, 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 ANM.

Durante a vigência do Código de Mineração de 1967, as áreas desoneradas oriundas do indeferimento de Pedidos de Pesquisa ou da não aprovação de Relatórios de Pesquisa, por exemplo, eram colocadas em disponibilidade até que um próximo interessado protocolasse requerimento específico, segundo o ritual do direito de prioridade. **Com a promulgação da Lei Nº 9.314/96, Artigo 26, foi ampliado o escopo de possibilidades ao atribuir competência ao DNPM para estabelecer os critérios que deveriam nortear o processo de habilitação às áreas desoneradas.**

Mais recentemente, com a publicação da **Portaria Nº 419/DNPM**, de 19 de novembro de 1999, foram especificados as regras e os critérios a serem respeitados no processo, em nível de suas diferentes etapas: habilitação, julgamento e apresentação de recursos. Neste contexto, **foi introduzida a figura da licitação na qual os possíveis interessados participam do processo licitatório 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 em nível dos respectivos Distritos.** Esta nova abordagem, que reserva ao DNPM poderes discricionários para seleção do novo titular, foi introduzida objetivando excluir o caráter tipicamente processual de precedência na protocolização dos pedidos que tantas distorções e situações de exotismo causou no passado.

Este dispositivo ainda não foi operacionalizado, havendo a perspectiva de o sê-lo no exercício de 2000 refletindo o impacto positivo das ações de caráter administrativo implantadas pelo DNPM, nos últimos anos, direcionadas à acelerar o processo de liberação de áreas. Conceitualmente, a introdução do dispositivo da licitação pode ser considerado um avanço em relação ao direito de prioridade. Todavia, a despeito de suas louváveis intenções, a Portaria 419/DNPM está susceptível de restrições com base nos seguintes aspectos:

- provável falta de capacidade operacional e administrativa para o DNPM exercer com a eficácia desejada esse poder discricionário;
- grande componente de subjetividade envolvida no processo, particularmente no caso de áreas disponíveis para pesquisa; e
- possibilidade de eventuais disfunções administrativas na condução do processo.

Com base no exposto, seria de bom alvitre não complicar ainda mais o processo, pondo em risco os notáveis avanços alcançados no processo de liberação de áreas. Neste particular, a eleição de processo mais objetivo e transparente, a exemplo do adotado nos leilões conduzidos pela Agência Nacional do Petróleo - ANP seria altamente desejável e de implantação mais rápida e menos custosa. Assim sendo, **acredita-se que a alteração contemplada no Estatuto da Mineração que prevê a realização de leilão para os TDMs, indeferidos ou extintos, é meritória.**

## ➤ Reconhecimento Geológico

O TÍTULO II - DAS ENTIDADES INSTITUCIONAIS, Capítulo III - Das Modalidades do Título de Direito Minerário, Seção IV - Da Autorização de Reconhecimento Geológico, configura importante avanço no tratamento da figura do Reconhecimento Geológico - RG quando comparado com a legislação em vigor. Muito embora este direito minerário esteja contemplado no Código de Mineração, pelo menos desde 1967, sempre foi ignorado e subestimado em sua capacidade de contribuir para acelerar o nível do conhecimento geológico do País, tendo passado incólume, inclusive, na revisão do Código empreendida em 1996. Naquela época, o governo perdeu uma boa oportunidade de disciplinar o RG e torná-lo mais efetivo como instrumento de política mineral.

Ao longo do tempo, ficou aparente que o principal fator condicionante para uma maior atratividade do RG dizia respeito ao prazo máximo de três meses fixado para a realização dos trabalhos e posicionamento da empresa. Esse prazo era notoriamente inadequado, mesmo para regiões fora da Amazônia, não causando espécie que, historicamente, o RG tenha sido um dispositivo praticamente inoperante.

O estabelecimento de um prazo genérico mais amplo, ou compatível com a localização da área e/ou sua dimensão, ou, até mesmo, a possibilidade de um tratamento *ad hoc* que oferecesse algum poder discricionário ao governo eram algumas das vertentes que poderiam ser estudadas. **O Artigo 54 do Estatuto de Mineração concede um prazo máximo de 12 meses sendo, portanto, satisfatório.**

Uma outra restrição estava relacionada com a natureza dos trabalhos a serem realizados, contemplando, exclusivamente, o emprego de métodos de prospecção aérea. Muito embora o levantamento aerogeofísico polarize o reconhecimento regional, o eventual interesse imediato no *follow up* de solo e a crescente integração com os métodos geoquímicos, por exemplo, sugeriam que o melhor caminho seria não especificar a natureza dos métodos a serem empregados. **A redação do Estatuto de Mineração, no Artigo 52 não especifica os tipos de trabalhos a serem realizados**, limitando-se a conceituar o RG como "as atividades preliminares de prospecção mineral, necessárias à identificação de alvos objetivando o requerimento de TDM, na modalidade de autorização de pesquisa."

Naturalmente, em se tratando de áreas cobertas ainda que parcialmente por requerimentos ou direitos de terceiros, por definição, só restaria a alternativa de prospecção aérea. **Essa mudança configura mais um avanço positivo na legislação em vigor.**

**Muito embora, reconheça-se a procedência dessas inovações, acredita-se que a sujeição do RG ao pagamento de até 3 UFIRs, por hectare, segundo disposto no Inciso I, do a ser adotado § 2º, do Artigo 53, devesse ser revista.**

A abrangência, a qualidade e o nível de detalhamento das informações geológicas de um país representam condicionantes vitais para o desenvolvimento sustentável, entre outros, mas principalmente, da sua indústria de mineração. Este acervo de informações, face a sua interface crítica com o limiar do processo decisório privado de alocação de capital no longo prazo, assume tal caráter estratégico que podemos qualificá-lo como integrante da infraestrutura nacional e, assim sendo, doravante denominado **infra-estrutura de informações geológicas**.

Esta dimensão não convencional do conceito de infra-estrutura, nem por isso menos prioritária, em se tratando de um país em desenvolvimento e com território de dimensões continentais, representa um desafio fundamental a ser equacionado, haja visto que no Brasil o nível e a qualidade das informações geológicas ainda é muito insatisfatório. **Nesse particular, entende-se que o RG possa representar importante vetor para incrementar a geração de informações geológicas de semi-detalle.**

No caso das grandes empresas, face à magnitude dos orçamentos de exploração e aos critérios mais rígidos de seleção de oportunidades (*reservas mínimas*), a possibilidade de trabalhar mais a montante na interface da prospecção com a exploração, cobrindo grandes áreas, com prazo compatível, sem o impacto imediato da taxação e com o direito de prioridade assegurado para as áreas disponíveis que vierem a ser selecionadas, poderá ser considerado muito atraente e gerar, entre outros, os seguintes benefícios:

- ◆ **incremento no fluxo de investimentos diretos;**

- ◆ **aumento no nível de detalhe, na amplitude e na qualidade das informações disponíveis, especialmente em regiões de interesse e com carência de informações, como por exemplo a extensão brasileira do Escudo das Guianas;**
- ◆ **aumento na disponibilidade das informações demandadas pelas empresas de menor porte para a etapa de exploração, as quais poderiam ser atraídas para as áreas a serem descartadas pelas grandes; e**
- ◆ **benefício para as empresas detentoras de direitos sobre áreas que, embora bloqueadas, integrem parcialmente a região alvo do RG, preservada a divulgação do relatório final sobre os trabalhos realizados. Este impacto positivo cria a possibilidade, pelo menos conceitual, do estabelecimento de parcerias entre as empresas potencialmente interessadas tendo em vista o financiamento do RG.**

Para a consecução desses benefícios potenciais, todavia algumas precauções teriam de ser adotadas, destacando-se entre as mais críticas:

- **o monitoramento adequado e eficaz, de forma a evitar distorções, entre as quais ressalta a eventual manipulação do RG como instrumento de especulação e bloqueio de áreas; e**
- **a disponibilização pública efetiva e integral do relatório gerado.**

A problemática referente ao risco associado ao eventual bloqueio de áreas, ou mesmo de-sinteresse posterior, nos parece devidamente equacionada pela obrigatoriedade de oferecer garantia. O **Inciso II, do § 2º, do Artigo 53**, estabelece que o requerimento de autorização de RG sujeita o interessado ao "**depósito de caução ou garantia bancária, em favor da ANM, no valor máximo de cinco vezes a expressão monetária da UFIR, por hectare**". Por sua vez, o **§ 3º, do Artigo 55**, disciplina que "**a não apresentação do relatório, ou a sua apresentação com dados considerados insuficientes, acarretará a perda da caução ou da garantia bancária em favor da ANM e ....**".

Finalmente, apregoa-se que o relatório que encerre os trabalhos desenvolvidos sob a égide do RG seja considerado de domínio público para as áreas que não venham a ser objeto de requerimentos de TDM por parte do interessado.

### 3. Agência Nacional Mineração

O **TÍTULO II - DAS ENTIDADES INSTITUCIONAIS, Capítulo II**, institui a **Agência Nacional de Mineração - ANM**, com atribuições de órgão regulador da indústria mineral, vinculado ao MME. A ANM, na condição de entidade da Administração Federal indireta, estaria submetida ao regime autárquico especial, "com autonomia administrativa, financeira e patrimonial". O Anteprojeto do Estatuto da Mineração considera a criação da ANM como um passo fundamental para o fortalecimento do setor de mineração, na medida em que o desenho institucional do setor estaria compatível com as diretrizes e orientações preconizadas na reforma do Estado, deflagrada após 1995. Com a criação da ANM, o DNPM seria extinto.

A análise dos diferentes dispositivos que consubstanciam as atribuições, a estrutura organizacional e as receitas da ANM ressaltam a tentativa de modernizar a estrutura institucional do setor mediante a inserção, ordenação e/ou fortalecimento de dispositivos comprometidos, fundamentalmente, com as seguintes diretrizes:

- **aumento da flexibilidade administrativa e operacional;**
- **aumento da autonomia financeira, em relação ao orçamento da União, mediante a identificação, criação e ordenamento de fontes de recursos vinculados; e**
- **aumento da integração com as entidades públicas nas demais esferas de governo.**

De um modo geral, as alterações introduzidas são consideradas positivas quando comparadas com o regimento atual do DNPM. Não obstante, a primeira grande questão que se coloca está associada a real necessidade de criação da ANM, na medida em que essas alterações já poderiam ter sido empreendidas na estrutura atual do DNPM mediante sua qualificação como Agência Executiva e a respectiva introdução da figura do contrato de gestão conforme preconizado nos Decretos 2.487 e 2.488 de 02/02/98. Essa alternativa, certamente seria mais sensata, menos demorada, menos custosa e menos traumática para o clima de negócios setorial e, internamente, em nível das relações com o quadro funcional.. **Sua implementação seria conduzida segundo processo de abordagens sucessivas, no qual os aspectos positivos e consagrados da atual estrutura do DNPM estariam preservados. Cabe mencionar ainda, que sua implementação estaria restrita aos atos administrativos do MME não se configurando a necessidade de trâmite no Congresso Nacional.**

De qualquer forma, o *momentum* adequado para a adoção do contrato de gestão foi desperdiçado e decorridos aproximadamente 2 (dois) anos, face à consolidação de expectativas e mobilização de interesses, insinua-se como inevitável a transformação do DNPM em ANM. Merece destaque que as inúmeras sugestões encaminhadas ao MME, ao longo desse período, focalizam, fundamentalmente, os diferentes dispositivos do Estatuto seja em nível de redação ou de operacionalização, abstraindo-se de considerações sobre a ANM propriamente dita.

Acreditamos, todavia, que seja pertinente a discussão e definição, a priori, de aspectos regimentais críticos. A decisão de postergar e remeter o máximo possível de questões para detalhamento futuro no âmbito da própria agência, pode ser contraproducente ao agregar componente adicional de incerteza. Neste particular, a análise dos resultados alcançados, dificuldades e disfunções observadas na trajetória recente das agências governamentais é inspiradora. **Dentre os aspectos fundamentais, cujas influências repercutem especialmente na interface da ANM com o restante da sociedade, destacaríamos:**

- **O elevado grau de independência administrativa outorgado *vis a vis* o diminuto nível de transparência demandado; e**
- **O caráter híbrido e potencialmente conflituoso de suas atribuições, no qual as atividades de regulação, execução e julgamento estão fortemente interrelacionadas.**

Por outro lado, em níveis organizacional e operacional, seria de bom alvitre que fossem definidos os seguintes pontos:

- **As funções e atribuições de cada uma das Diretorias que deverão integrar a estrutura organizacional da ANM;**
- **A localização e estruturação das representações da ANM;**
- **A natureza dos convênios e das delegações de competência que deverão ser formalizados em nível das Unidades da Federação.**

Finalmente, merece registro que **a permanecer o contínuo descompasso entre o amadurecimento das ações emergenciais que se fazem necessárias, de um lado, e a velocidade esperada para o trâmite processual do Estatuto da Mineração, de outro lado, frente à agenda política e econômica do Congresso Nacional, poderá ser inevitável a implementação de rota autônoma por parte do Executivo. Neste contexto, seria recomendável deflagrar o processo de qualificação do DNPM em agência executiva, mediante contrato de gestão, de sorte a antecipar a implementação dos pontos de consenso da reforma e minimizar a sensação de transição e de vazio jurídico que ameaça agravar o clima de negócios do setor, especialmente no contexto de um novo ciclo de investimentos.**



## 4. Conselho Nacional de Política Mineral - CPM

O **TÍTULO II - DAS ENTIDADES INSTITUCIONAIS, Capítulo I**, institui a criação do **Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM**, a ser regulamentado pelo MME em termos das entidades que deverão integrar sua composição, assim como a definição do seu *modus operandi*. Sob a presidência do Ministro do MME, sua função primordial será atuar como órgão superior de assessoramento e consulta, com atribuição para propor políticas e ações direcionadas ao desenvolvimento setorial.

Conceitualmente, a inserção do CNPM na estrutura orgânica do MME poderá representar importante reforço ao processo decisório institucional. A constituição de fórum de alto nível que reflita as atribuições e os interesses de diferentes segmentos da administração pública, assim como de entidades selecionadas representativas da sociedade civil poderá configurar importante fonte de consulta e assessoramento ao MME. A depender da sua estrutura e representatividade poderá oferecer sensível alavancagem aos diferentes estágios da ação de governo, especialmente em nível da concepção, da implementação, do gerenciamento, do acompanhamento e da avaliação das políticas setoriais. Em nível operacional, os principais benefícios potenciais de sua criação adviriam, fundamentalmente, de duas grandes vertentes:

- **Setor Público - Maior consistência e eficácia no estabelecimento de políticas, assim como eficiência na execução e fluidez nos trâmites processuais**, particularmente no que se refere aos programas, aos projetos e aos pleitos que por suas naturezas estejam posicionados na interface das atribuições de vários órgãos públicos e/ou impliquem em consulta à entidades não governamentais representativas. Por outro lado, o suporte político implicitamente oferecido pelo CNPM atribuiria maior densidade aos pleitos e proposições do MME junto às demais esferas de governo;
- **Setor Privado - Maior transparência, aproximação e integração com o setor produtivo, especialmente no que concerne aos interesses específicos e sistêmicos da cadeia mínero-industrial**. Nesse sentido, uma maior articulação com as atividades econômicas vinculadas ao segmento mínero-industrial ou, até mesmo, de *minebusiness*, que abarca não só a cadeia de atividades entre a exploração mineral e os complexos da transformação mineral, integrados ou não, mas também os supridores de bens e serviços, em nível de empresas de consultoria e de engenharia, produtores de bens de capital e de insumos, seria altamente benéfica.

**A partir dessas considerações, a efetiva consecução desses benefícios potenciais estará subordinada às definições pendentes de regulamentação pelo MME no que concerne à composição e à operação do Conselho. Assim sendo, sob uma ótica estritamente conceitual é factível anteciper um aumento geral nos níveis de eficiência e eficácia da política mineral do País. Todavia, alguns aspectos que disciplinam a matéria merecem ser revistos de sorte a garantir maior alcance ao CNPM.**

Esse posicionamento advém da inevitável comparação com entidade congênere, o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. A análise da Lei Nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, CAPÍTULO II, Art. 2º aponta as seguintes discrepâncias:

- **Muito embora reserve a Presidência do CNPE ao Ministro de Minas e Energia vincula a entidade diretamente à Presidência da República;**
- **Estabelece que "para o exercício de suas atribuições, o CNPE contará com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético"; e**
- **Estipula que sua composição e forma de funcionamento será regulamentada por decreto do Presidente da República.**

**A adoção das mesmas diretrizes que balizaram o CNPE certamente irá oferecer importante poder de alavancagem política e institucional ao CNPM.** Reconhece-se que o *status* institucional atribuído ao CNPE está associado à diversidade de recursos energéticos e de agências reguladoras que conferem alto grau de complexidade política e institucional à sua atuação e recomendam vinculá-lo à Presidência da República. Em se tratando do CNPM, todavia, acredita-se que, o devido reconhecimento da ampla, diversificada e integrada cadeia de atividades econômicas que formatam o segmento mineiro-industrial seja argumento sólido e meritório para a preservação dos mesmos princípios. **Por outro lado, sua subordinação à Presidência da República ofereceria suporte moderador na medida em que se evitaria o risco de esvaziá-lo no contexto de uma tutela exacerbada por parte do MME, ao passo que serviria de antídoto contra as eventuais manifestações no sentido de atribuir-lhe um caráter deliberativo visto que, caso acolhidas, iriam descaracterizá-lo.**

---

## Notas & Referências

1. APROMIN. "O DNPM e a Agência Nacional de Mineração". Brasil Mineral, Nº 170, março de 1999, pp. 24-27. São Paulo
2. BERNARDES, Acyr. "O Novo Sistema Legal para o Setor Mineral". Brasil Mineral, Nº 165, setembro de 1998, pp 32-38. São Paulo
3. CARVALHO, Antônio L. S. Reforma do Código de Mineração. Brasil Mineral, Nº 141, agosto de 1996, pp. 38-39. São Paulo
4. DNPM. Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral Brasileiro. 1994. Brasília.
5. MME. Anteprojeto de Lei que "Dispõe sobre o Estatuto da Mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral - CNPM, institui a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Agosto de 1998. 26p. Brasília
6. VALE, Eduardo e Carvalho, Antônio L. S.. "Brazilian Mining Code: A Mineral Economics Focus". Raw Materials Report, Volume 13, Número 3, 1998, pp. 12-17. Estocolmo
7. VALE, Eduardo. Reconhecimento Geológico Revisitado. Minérios & Minerales, Nº 232, setembro de 1998, São Paulo.