

JONATHAS LIMA SOLER

**O NEOEXTRATIVISMO E A ORDEM ECONÔMICA
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2022

JONATHAS LIMA SOLER

**O NEOEXTRATIVISMO E A ORDEM ECONÔMICA
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito Econômico, sob orientação do Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Soler, Jonathas Lima

O Neoextrativismo e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira / Jonathas Lima Soler; orientador Prof. Titular Dr. Gilberto Bercovici -- São Paulo, 2022.
163 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito - Recursos Minerais. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Neoextrativismo. 4. Ordem Econômica Constitucional Brasileira I. Bercovici, Prof. Titular Dr. Gilberto, orient. II. Título.

Nome: SOLER, Jonathas Lima.

Título: O Neoextrativismo e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira.

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito Econômico, sob orientação do Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

Para a minha *picotchuca*, ALICE,
e minha outra metade, CAROL.

“A nossa mina de ferro,
que a todo mundo fascina,
tornou-se (e sei que não erro),
pra nós, o conto da mina.

Vai-se a cova aprofundando,
pelas entranhas do vale,
e um dinheiral formidando,
como outro não há que o iguale,

dessas cavernas se escoo
e passa pela cidade,
passa de longe ... Essa é a boa!
aceitar isso quem há de?

Não chega à tesouraria
da faminta Prefeitura,
pois vai reto à Companhia
que o povo não mais atura”.

Correio Municipal,
CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE, em 1955.

RESUMO

SOLER, JONATHAS LIMA. O Neoextrativismo e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira. 2022. 163 fls. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Essa tese tem por núcleo central a figura do neoextrativismo e sua relação com a Ordem Econômica Constitucional Brasileira, bem como o papel que este exerce no desenvolvimento socioeconômico do país.

O texto se estrutura em dois eixos. Em um primeiro, abordamos em linhas iniciais o contexto de formação do fenômeno a partir dos anos 2000 e apresenta o seu conceito ao leitor, especialmente a partir dos relatos das ciências sociais voltadas para a América Latina. Em momento posterior, avaliamos a ocorrência do neoextrativismo no Brasil, a partir de algumas consequências observadas em três principais dimensões: geográfica, econômica e política.

No segundo eixo, avaliamos como a Ordem Econômica Constitucional Brasileira interage com esse formato de exploração de recursos naturais, especialmente os minerais. Para tanto, analisamos tanto a evolução da organização da exploração mineral dada por nosso ordenamento quanto os objetivos e fundamentos constitucionais da República e a estrutura da Ordem Econômica Constitucional brasileira.

A tese, em uma visão dialética e crítica, permitiu observarmos que o neoextrativismo é um programa desvinculado dos valores e regras constitucionais. Mais do que isso, e para além de uma visão puramente jurídica, o neoextrativismo não se mostra como ferramenta adequada para a promoção do desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Neoextrativismo; Direito dos Recursos Minerais; Desenvolvimento; Ordem Econômica Constitucional.

ABSTRACT

SOLER, JONATHAS LIMA. *The Neoextrativism and the Brazilian Constitutional Economic Order*. 2022. 163 pages. Thesis (Doctorate) Law School, University of São Paulo, São Paulo

The central feature of this thesis is the neoextrativism matter and its relation to the Brazilian Constitutional Economic Order, as well as its role in the socioeconomic development of the country.

The text is developed in two main directions. The first matter dealt with was the context in which the phenomenon emerged from the 2000's and it is presented to the reader, mainly from social science reports concerning South America. Later, the occurrence of the neoextrativism in Brazil from some consequences stemmed from three main dimensions: geographical, economic, and political was addressed.

The second direction is concerned about how the Brazilian Constitutional Economic Order interacts with this approach of natural resources exploitation, mainly the mineral ones. To do so, not only was the growth of the mineral exploitation organization given by our legal framework analyzed, but also the objectives and the Republic legal constitutional grounds and the Brazilian Constitutional Economic order.

This thesis, from a dialectic and critical perspective, allowed us to observe that the neoextrativism is not linked to the constitutional values and rules. More than this and beyond the pure and simple legal approach, the neoextrativism does not seem to be an adequate instrument to promote the Brazilian society socioeconomic development.

Key words: Neoextrativism; Mineral Resources Legal Rights; Development; Constitutional Economic Order.

RESUMÉ

SOLER, JONATHAS LIMA. Le néo-extractivisme et l'ordre public économique brésilienne. 2022. 163 pages Thèse (Doctorat). Faculté de droit, Université de São Paulo, São Paulo.

Cette thèse a pour principal but d'explorer l'idée du néo-extractivisme et sa relation avec l'ordre public économique brésilienne, ainsi que le rôle que cette notion joue dans le développement socio-économique du pays.

Le texte est structuré en deux parties. Tout d'abord, nous allons explorer le contexte de la formation du phénomène de néo-extractivisme à partir des années 2000. Puis, nous présenterons ce concept au lecteur, notamment à partir de la littérature en sciences sociales se rapportant à l'Amérique latine. Dans un deuxième temps, nous allons évaluer l'émergence du néo-extractivisme au Brésil, à partir de son impact observé sur les trois principales dimensions du pays : géographie, économie et politique.

Dans la deuxième partie, nous évaluerons comment l'ordre public économique brésilienne interagit avec ce format d'exploration des ressources naturelles, en particulier des minéraux. De ce fait, nous analysons à la fois l'évolution historique de l'encadrement juridique de l'exploration minière, ainsi que les objectifs et les fondements constitutionnels de la République du Brésil et la structure de l'ordre public économique brésilienne.

À partir d'une approche dialectique et critique, cette thèse nous permet de constater que le néo-extractivisme est un programme économique détaché des valeurs et des règles constitutionnelles. Plus que cela, et au-delà d'une conception purement juridique, le néo-extractivisme ne se présente pas comme un outil approprié pour promouvoir le développement durable de la société brésilienne.

Mots-clés: Néo-extractivisme ; Droit des ressources minérales ; Développement ; Ordre public économique.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Estabilidade política (2010-2020)	52
Gráfico 2 Nível de estrutura logística	53
Gráfico 3 Evolução de áreas de pecuária no Brasil (2003-2013)	56
Gráfico 4 Evolução de áreas de silvicultura no Brasil (1996-2014)	57
Gráfico 5 Evolução de áreas de plantio de soja no Brasil (1975-2015)	58
Gráfico 6 Participação da indústria no PIB do Brasil (1970-2010)	68
Gráfico 7 Treemap de Complexidade Econômica - Japão	79
Gráfico 8 Evolução da complexidade econômica do Brasil (2000-2018)	80
Gráfico 9 Comparação de complexidade econômica entre Brasil, Austrália e China (1995-2018)	81
Gráfico 10 Pauta de exportação brasileira (1996-2018)	82
Gráfico 11 Destino das exportações brasileiras (1996-2018)	83
Gráfico 12 Gêneros de produtos importados pela China a partir do Brasil (1996-2018)	83
Gráfico 13 Treemap de complexidade econômica das exportações brasileiras em 2018	84
Gráfico 14 Fluxo de exportações de minério de ferro em 2018	85
Gráfico 15 Valor arrecadado de CFEM (2008-2021)	104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DO NEOEXTRATIVISMO	20
1.1 <i>Linhas iniciais à compreensão do tema</i>	20
1.1.1 <i>Minério</i>	20
1.1.2 <i>Atividade minerária</i>	22
1.1.3 <i>Extrativismo</i>	23
1.2 <i>Panorama da produção literária sobre o tema</i>	24
1.3 <i>Fundamentos para a conceituação do fenômeno</i>	25
1.3.1 <i>Cenário histórico da formação do neoextrativismo</i>	26
1.3.2 <i>Cenário econômico da formação do neoextrativismo</i>	29
1.3.3 <i>Cenário político da formação do neoextrativismo</i>	34
2 NEOEXTRATIVISMO: UMA NOVA VERSÃO PARA A CONTINUIDADE DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO	36
2.1 <i>Elementos de distinção entre o velho e o novo extrativismo</i>	36
2.1.1 <i>Principal elemento de diferenciação</i>	39
2.1.2 <i>Elementos de diferenciação subsidiários</i>	47
2.2 <i>Conceito de neoextrativismo</i>	49
2.3 <i>Percepção geográfica sobre o fenômeno</i>	50
2.3.1 <i>Prevalência em países periféricos</i>	50
2.3.2 <i>Expansão das áreas de exploração</i>	54
2.3.3 <i>Reflexos ambientais da expansão territorial do neoextrativismo</i>	60
2.4 <i>Percepção econômica sobre o fenômeno</i>	64
2.4.1 <i>Reprimarização (desindustrialização) da economia brasileira: conexões com o neoextrativismo</i>	65
Industrialização como motor do crescimento	65
Desindustrialização brasileira	67
Papel do neoextrativismo na desindustrialização	69
A escolha chinesa por industrializar a matéria-prima em oposição à nossa decisão de fornecê-la	72

2.4.2	<i>A complexidade econômica em queda no cenário neoextrativista: o que vale mais do que o quanto exportar</i>	75
	Panorama teórico	75
	Análise da complexidade econômica brasileira	79
2.4.3	<i>Notas sumarizadas sobre o viés econômico do fenômeno</i>	86
2.5	<i>Percepção política sobre o fenômeno</i>	88
3	REFLEXÕES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS SOBRE O NEOEXTRATIVISMO NA ATIVIDADE MINERÁRIA	91
3.1	<i>Linhas introdutórias específicas do capítulo</i>	91
3.2	<i>Notas históricas sobre a regulação do extrativismo mineral no Brasil</i>	92
3.2.1	<i>Cenário infraconstitucional</i>	92
3.2.2	<i>Cenário constitucional</i>	98
3.3	<i>A atual regulação da atividade minerária no Brasil</i>	99
3.3.1	<i>Bases constitucionais</i>	100
3.3.2	<i>Normatização infraconstitucional</i>	101
3.4	<i>O propósito transformador do texto constitucional – e da própria atividade minerária</i>	107
3.4.1	<i>Eixo Constitucional 1: Soberania</i>	112
3.4.2	<i>Eixo Constitucional 2: Dignidade da Pessoa Humana</i>	113
	Ordem Econômica como instrumento para garantir a Dignidade da Pessoa Humana	114
	Redação original constitucional acerca da exploração mineral	118
3.5	<i>O distanciamento entre os objetivos e fundamentos constitucionais e a prática neoextrativista</i>	121
3.5.1	<i>Dialética entre o neoextrativismo e a Ordem Jurídica</i>	121
	A partir da construção histórica	121
	A partir da regulação da matéria	122
	A partir da visão constitucional	122
3.5.2	<i>Rumo a um “Regime de Feitoria”?</i>	127
3.5.3	<i>Países exportadores como reféns em uma aposta global</i>	133

CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	160

INTRODUÇÃO

Em geral, as pesquisas são construídas a partir de inquietações, indagações que perturbam os seus pesquisadores. As aflições que nos levaram a essa tese têm origem justamente na fricção entre os interesses econômicos e políticos atinentes ao neoextrativismo mineral *versus* os valores constitucionais econômicos e ambientais que foram desenhados para a exploração de tais recursos. Por que, afinal, explorar tais bens, se a referida atividade parece não nos ajudar a alcançar o que foi desenhado como os objetivos delineados pela Constituição Federal de 1988 ou ainda quando a prática se mostra contrária aos valores da ordem econômica e ambiental?

A história da América Latina é fundada na exploração de uma pluralidade de riquezas¹. É como um grande estoque em que se retira o que é necessário, sem estar muito atento para o saldo de produtos ou as condições de armazenamento. O Brasil ganhou o seu nome em homenagem à madeira que aqui se extraía e que cor para a Europa levava: uma cor viva, vermelha, de fogo e de brasa. A madeira acabou, mas o nome ficou. E não há nada mais representativo de quem é o Brasil na economia mundial do que o seu nome: um fornecedor memorável de recursos esgotáveis, como se destino fosse. Somos o celeiro, o rebanho e o pulmão do mundo.

Somos também um dos maiores países exportadores de recursos minerais². E nós os exportamos em condições brutas ou muito pouco processadas. O destino desses varia com o tempo. Já fomos parceiros de muita gente, mas há alguns anos, as remessas são enviadas diariamente para a China, que tomou para si a posição de indústria do mundo³.

¹ “The history of Latin America is inseparably linked to raw-materials extraction. At each point in history, the historically specific forms of nature appropriation were constitutive for the modes of socio-economic reproduction and power relations. In Latin America, various historical phases of extractivism can be identified, based on specific world-market structures, supporting political economic and power relations, specific development conceptions and effects on social inclusion and exclusion as well as specific discursive rationalities. In the following we distinguish four historical phases: colonial extractivism, the extractivism of the liberal capitalism of the 19th century, peripheral-Fordist extractivism, and the current phase of neo-extractivism” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 136).

² Segundo o *Atlas da Complexidade Econômica* (THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. *Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021).

³ “Ao assumir o papel de grande fábrica do mundo, o país criou dinâmicas decisivas que radicalizaram a divisão internacional do trabalho, descentralizando a indústria, por um lado, e, também, desindustrializando e reprimarizando várias economias, impulsionando uma grande demanda de recursos naturais, o que vem, por sua vez, reconfigurando uma divisão internacional da natureza: ao longo da última década, a demanda chinesa foi o principal fator responsável pela alta dos preços internacionais das *commodities* e consolidou-se como o motor da expansão da indústria extrativa em nível global. A China é atualmente [em 2015] a segunda maior economia do

Essa sistemática se parece muito com aquela colonial, quando a olhamos a partir de uma perspectiva mais simplista. Já enviamos madeira, ouro, café e agora ferro – e soja, e grãos, e bois. E nós assim o fazemos, mesmo após a conquista de nossa independência política.

Enquanto humanos, somos consumidores de muitos minérios: do sal que realça o sabor dos alimentos até o lítio que forma as baterias de nossos celulares. Minerar faz parte da vida! E foi a partir dessa reflexão que há alguns anos desenvolvemos nossa Dissertação de mestrado⁴. A ideia original era demonstrar que os impactos socioambientais decorrentes da atividade de mineração de larga escala poderiam ser mitigados ou eliminados com a adoção de certas práticas.

No entanto, com o desenvolvimento da pesquisa no mestrado, percebemos que criar uma agenda positiva em torno da atividade minerária seria infantil. Em sua inocência, tal agenda poderia ocultar a verdade sobre a qual a mineração sempre se sustentou – a *exploração*, no seu conceito mais *nocivo*.

Durante aquela pesquisa, percebemos que a mineração (do ferro, especialmente, por ter sido esse o recorte dado naquele estudo) passou a ser conduzida em tempos recentes em um contexto econômico, político, técnico e social diferente do que albergava essa atividade em momentos anteriores à década de noventa. E não só no Brasil, mas em toda a América Latina.

Esse pedaço de terra do Sul Global⁵, entre os oceanos Atlântico e Pacífico tem sua história imbricada com a atividade minerária⁶. Os livros de história que todos lemos em nossa formação indicam a constituição dos Estados nacionais de forma muito conectada com a exploração que se tinha. Há de se lembrar do desinteresse da metrópole portuguesa pelo Brasil

—
 mundo, uma potência geopolítica e econômica e o maior comprador internacional de matérias-primas.” (MORENO, Camila. *O Brasil made in China*: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015, p. 12).

⁴ SOLER, Jonathas Lima. *Instrumento jurídicos para a mitigação dos impactos socioeconômicos da atividade minerária*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

⁵ Por Sul Global, queremos indicar os países em desenvolvimento e que se contrapõem aos desenvolvidos (em regra, na parte norte do globo). Sabe-se que o termo foi cunhado no chamado “Relatório Brandt”, por ordem da *Independent Commission on International Development Issues*.

⁶ Sobre o assunto, MANUELA PICQ destaca a relação de dependência criada entre a América Latina e a exploração de recursos, como se aquela não existisse sem essa subserviência: “O extrativismo se confunde com as origens do Estado na América Latina. Muita coisa mudou desde a extração colonial nas minas de Potosí, mas a dependência à exportação de *commodities* não foi alterada. [...] Longe de reverter a tendência histórica, alguns países até acentuaram sua dependência de recursos naturais e capital externo” (PICQ, Manuela L. *Extrativismo: a pedra no caminho do desenvolvimento*. In: SOUZA, Pedro de (Org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 214). Também Caio Prado Júnior: “A economia dos países subdesenvolvidos, no que se relaciona com o sistema internacional do capitalismo e que forma o essencial dela, não se estrutura em bases próprias, nacionais, e sim em função de objetivos estranhos que são o dos países dominantes do sistema” (PRADO JUNIOR, Caio. *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1966, p. 192). As referências históricas à exploração econômica na América Latina são tratadas por diversos historiadores. Entre eles, destacamos também a narrativa feita por Eduardo Galeano (*As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM, 2016).

até que se extraiu algum mineral de maior valor agregado – somente nos idos de 1700⁷. E exemplos históricos que reforçam o papel da mineração na criação da América Latina e de seu povo (e sua elite, especialmente) são conhecidos.

No entanto, entre o fim dos anos noventa e a presente data, a atividade minerária assumiu feições diferentes: explora-se mais e com mais produtividade, exigindo-se menos mão-de-obra (em razão dos novos recursos tecnológicos), com menos refino e menos industrialização local, com menos estratégia e intervenção estatal, com mais distanciamento entre os centros de decisão e de produção, com mais dinheiro envolvido, com mais destaque para um ou dois agentes globais na ponta compradora, com menos vantagens para as terras e seres explorados.

Ao mesmo tempo em que tais feitos foram notados, adotou-se também certa postura política em relação aos agentes privados e à atividade, como se existisse um pacto entre aquele Estado e os mineradores, em geral, particulares e estrangeiros, sem uma distribuição adequada das riquezas, mantendo a perpetuidade dos velhos governantes que celebraram tais acordos no poder⁸. O Estado passou a apoiar a atividade como a tábua da salvação, defendendo a exploração até mesmo quando seu próprio povo a refutava.

Nesse quadro, as políticas públicas passaram a ser desenhadas a partir dos *royalties* que fluíam dessa prática econômica como se pudessem retribuir adequadamente aquilo que foi embarcado nos caminhões, trens e navios ao mercado exterior (ou como parte da doutrina em língua espanhola resumiria: *hacia afuera*). No entanto, a redistribuição da renda por meio de tais políticas (inclusive financeiras, como programas de auxílio) não era adequada – sem qualquer compromisso com o futuro ou mudança estrutural.

A mudança teve impacto até no léxico. Hoje, denominam-se as regiões em que se extrai os minérios como regiões *mineradas* – ao invés de *mineradoras*, pois a prática econômica já não é mais detida pelos locais e nem se integra à economia regional – apresentando-se como puro enclave⁹.

⁷ “Durante dois séculos a partir do descobrimento, o solo do Brasil teimosamente negou os metais aos seus proprietários portugueses”. (GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM, 2016, p. 77).

⁸ “In these countries with progressive governments which have installed neoextractivist arrangements, the traditionally excluded sectors of the population have so far at least experienced a relative improvement in their situation thanks to the better distribution of the growing income from oil and mining. What has not taken place, however, is a radical redistribution of income and wealth”. ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 73).

⁹ “[...] development based on natural resource extraction is necessarily localized in enclaves with linkages to the global market but with very few to the rest of the economy, thus preventing the formation of a more balanced and

Foi especialmente com o papel mais apoiador do Estado em torno da atividade em conjunto com o contexto histórico e econômico que vimos nascer o *novo* extrativismo.

Diante de tais fatos, que se reproduziam inclusive no Brasil, indagamos se o fenômeno seria constitucional – isso é: se a sua reprodução deveria ser permitida.

Parece-nos válida a *hipótese* de que a prática neoextrativista – quanto aos recursos minerais e como é formulada nesse momento – é inconstitucional, pois não se adequa aos objetivos fundamentais da República tampouco aos outros princípios constitucionais de Direito Econômico, como a construção de um mercado interno independente e à soberania econômica de nosso país perante outras nações, especialmente quando tratamos de nosso parque industrial. Ainda que a discussão não fosse jurídica, pretendemos demonstrar com elementos econômicos que não será esse tipo de exploração a ferramenta adequada para superarmos o nosso subdesenvolvimento.

A nosso ver, justifica-se o estudo sob algumas razões. A primeira delas está centrada na importância econômica de atividades diretamente relacionadas ao extrativismo no Brasil, como se verá ao longo do trabalho. A atividade minerária é muito representativa quando se analisa a sua balança comercial¹⁰. Assim, abordar esse tema se coaduna com a realidade brasileira e lhe pode ser útil.

Para além dos aspectos econômicos, boa parte dos recursos extraídos são finitos por sua própria natureza. Assim, compreender a atividade a partir dos valores que nossa sociedade decidiu buscar na Constituição Federal de 1988 é relevante, pois podemos identificar eventual contradição entre o que se estabeleceu como meta e o que se entregará para as futuras gerações, que não terão mais acesso aos recursos já explorados.

De um ponto de vista científico, a bibliografia que acompanha esse estudo evidencia que o tema não é abordado pelas ciências jurídicas em profundidade¹¹. Em razão desse cenário,

extended form of economic and social development.” (VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism’s New Frontier*. Chicago: Haymarket, 2015, p. 28).

“Asimismo, el carácter transnacional se refiere a que el destino casi exclusivo de este tipo de minería (oro, plata, cobre y otros minerales estratégicos) es la exportación de concentrado, con escasa transformación o valor agregado”. (SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 174).

¹⁰ Os dados quanto a esse ponto se encontram no item 2.4.

¹¹ Mesmo nas ciências sociais, autores já sinalizavam que a prática é pouco debatida no Brasil, especialmente pela percepção que se tem, nos grandes centros urbanos, de que o Brasil não é um país agrário exportador – quando na verdade é tudo o que é. Veja-se a lição de BRUNO MILANEZ e RODRIGO DOS SANTOS: “No Brasil, o debate sobre neoextrativismo é embrionário. Como o país possui uma estrutura produtiva mais complexa e um perfil comercial distinto do restante da América Latina, sua população raramente o identifica como um país extrativo [...]” (SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, n. 10, v. 19, São Luís, EDUFMA, 2013, p. 18).

a construção de uma tese que o analisa e o apresenta sob uma narrativa legal inovadora e pode servir como instrumento para os operadores do Direito que lidam com as consequências da adoção desse modelo direta e indiretamente, tais como os julgadores e formuladores de políticas públicas, é mais do que necessária. Além da inovação por tal ótica, esta também é vista na utilização de conceitos interdisciplinares ao longo do texto.

Em termos de recorte, é preciso indicar que cuidaremos com especial atenção da prática neoextrativista incidente na exploração de larga escala de recursos minerais sob o regime de concessão, no Brasil¹², especialmente o minério de ferro. Nesse sentido, vale lembrar ao leitor que o neoextrativismo pode se dar em diversos campos, na agricultura, pecuária, produção de energia, pesca. Foi uma escolha desse autor analisá-lo no campo da mineração.

A pergunta sobre a qual reside essa tese exige-nos uma abordagem em dois momentos. Primeiramente, é preciso contextualizar o leitor quanto ao fenômeno. Contextualizado, de forma interdisciplinar, será preciso, em um segundo momento, confrontar a prática, cotejando suas ações e resultados com os conceitos e premissas legais adotados em nossa ordem jurídica, sobretudo em nossa Ordem Econômica Constitucional.

Em resumo, a estrutura da tese se dá em dois grandes eixos que dialogam entre si: um primeiro que trata do fenômeno propriamente a partir de uma ótica interdisciplinar e outro que o analisa sob a perspectiva jurídica.

Para atingir a resolução das questões que nos guiam, teremos espaço dentro de tais eixos para discutir algumas matérias em mais detalhes. A primeira delas é a conceituação do neoextrativismo, nesse momento apresentado como uma forma aprimorada de exploração agromineral, caracterizada pela simbiose entre os agentes públicos e privados em torno da máxima extração das riquezas locais, cujo destino e centros de decisão se mantêm no exterior¹³, onde são processadas e ganham valor para então serem revendidas inclusive aos países que abrigavam originalmente as matérias-primas.

¹² Queremos dizer: abordaremos a exploração de minérios feita na modalidade de concessão – e não de outros tipos, como licenciamento (e.g., areia), garimpo ou monopólio (e.g. urânio), consoante o art. 2º do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (doravante, *Código de Minas*).

¹³ “Pensando a situação de dependência particularmente em regiões de mineração, defino a minero-dependência enquanto situação na qual, devido à especialização da estrutura produtiva de um município, região ou país na extração de minerais, os rumos da estrutura local são definidos em centros decisórios externos. (...) Esta relação de subordinação faz com que as decisões sobre o que ocorrerá na estrutura produtiva local sejam tomadas em centros políticos externos, sejam eles empresas multinacionais mineradoras e/ou mercados de commodities minerais, sejam centros consumidores dentro de um mesmo país ou internacionais” (COELHO, Tádzio Peters. *Minério-dependência e alternativas em economias locais. Versos – Textos para discussão Poemas*, v. 1, n. 3, 2017, p. 2).

Ocorre que, a nosso ver, é preciso não apenas apresentar uma definição sumária sobre o tema, mas trazer ao leitor os fatos (históricos, econômicos e sociais) em que esse foi criado, sob pena de tudo o que virmos ser compreendido como o simples e velho *extrativismo*. Assim, perguntamos: Qual é a realidade econômica, geográfica e política dos países que abrigam o fenômeno neoextrativista na seara mineral? Vamos nos utilizar da teoria da complexidade econômica¹⁴ e dados estatísticos que evidenciem a dependência a qual estamos nos curvando com a adesão à prática aqui estudada. Também em linha com esse diálogo com a Economia, percorreremos a questão da desindustrialização brasileira.

O fecho desse primeiro momento consiste em nossa análise crítica do fenômeno identificado pelas Ciências Sociais. Apresentado o conceito e seu contexto, partiremos para o segundo eixo, mais voltado ao universo jurídico.

Nesse segundo momento, demonstraremos como nossa ordem jurídica se apresenta quanto à exploração mineral. Parece-nos fundamental apresentar ao leitor a visão história da regulamentação da exploração mineral, como se dá atualmente e quais são os valores e fundamentos constitucionais, especialmente aqueles da Ordem Econômica, que dialogam com o fenômeno. A partir dessa exposição teórica, também cabe nossa crítica.

É interessante destacar que apesar de a tese se encontrar dividida em dois eixos, não é nosso objetivo simplesmente identificar a constitucionalidade ou não do neoextrativismo. Queremos compreender se, para além dessa questão, ele seria capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico. Parece-nos que mais do que compreender se um fato é jurídico ou antijurídico, interessa-nos compreender se ele nos permitirá alcançar o futuro com o qual sonhamos.

¹⁴ Cujá conceituação será dada no item 2.4.2

1 CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DO NEOEXTRATIVISMO

1.1 Linhas iniciais à compreensão do tema

A América Latina, como a concebemos hoje, foi construída aos poucos, durante os muitos anos de exploração pelos quais passou – e ainda passa, como um grande silo, uma mina ou uma vasta fazenda.

Esse papel da história sobre a definição do tema central da tese e da formação da realidade econômica da América Latina, especialmente a brasileira, reforça nossa preocupação com as perspectivas interdisciplinares presentes nesse estudo. É preciso reconhecer a força da história, da formação da sociedade, da construção das estruturas produtivas para que possamos avaliar um ou outro tema de estudo.

Uma segunda consideração importante a se fazer: como já abordado na Introdução, adotou-se uma delimitação de tema em função do qual esta tese se debruçará sobre a extração mineral, com especial ênfase no minério de ferro, pela sua maior exposição no cenário de exportação brasileiro. Essa perspectiva não significa que os conceitos envolvidos no neoeextrativismo não se apliquem a outros produtos, como a soja, o boi, o petróleo, o eucalipto. Pelo contrário, o leitor deve considerar que o raciocínio aprofundado para o minério de ferro, *mutatis mutandis*, também se aplica aos outros recursos naturais.

1.1.1 Minério

Para alcançarmos o conceito de *minério* — e que aqui também será denominado como “recurso mineral” ou “mineral” tão somente, sem distinções de significado — devemos ter em mente que duas dimensões se entrelaçam na sua definição: a técnica e a econômica.

Primeiramente, no plano dos fatos, tecnicamente, minerais são compostos inorgânicos com uma composição química definida e uma certa ordem atômica que os distingue dos demais sólidos, encontrados de maneira natural.

Em uma visão menos *química*, os minérios se encontram no solo (sobre ele ou abaixo dele) e podem ser distinguidos da própria composição da *terra*, pelas suas características, como cor, textura e resistência. Nenhum humano os “produziu” ou os criou, mas estes existem e estão à nossa disposição¹⁵.

¹⁵ [...] unlike other sources of wealth, natural resource wealth does not need to be produced. It simply needs to be extracted (even if there is often nothing simple about the extraction process). Since it is not a result of a production process, the generation of natural resource wealth can occur quite independently of other economic processes that

Ainda no plano técnico, os minérios possuem três características que refletem especialmente em seus aspectos econômicos: (i) são esgotáveis, (ii) estão distribuídos de forma assimétrica e (iii) não se movem por si, dependem que alguém venha a extraí-los ou algum fenômeno da natureza assim os movam.

A esgotabilidade dos minérios influencia no valor econômico de cada um, conforme a oferta e demanda. De igual modo, é preciso considerar que não são recursos renováveis¹⁶.

Outra característica dos minérios está na sua distribuição sobre o globo terrestre. Ela é *assimétrica*¹⁷. Ou seja, algumas porções de terra os têm em abundância, e em outras simplesmente não há — pelo menos não em fontes exploráveis sob perspectivas técnica e econômica (i.e. poderia haver certa concentração em grandes profundidades marinhas ou sob o subsolo antártico, por exemplo, mas cuja exploração — ainda — é economicamente inviável).

Ademais, os minérios estão onde estão e exigem que o explorador venha até eles. Trata-se da *rigidez locacional*, conceito o qual exigirá que para cada exploração de certo mineral, invista-se em infraestrutura local para permitir a atividade exploratória (não seria possível transportá-lo para um centro já disponível, como ocorre com um boi, por exemplo, que é transportado do campo ao matadouro)¹⁸.

Além da visão técnica, é importante compreender que cada mineral tem valor em determinado momento¹⁹. Como exemplo, citamos as *terras raras*, hoje tão utilizadas e que não tinham qualquer significado econômico expressivo no passado²⁰. Assim, economicamente, os

take place in a country; it is, in a number of ways, ‘enclaved’”. (HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 4).

¹⁶ “Mines have a finite life” (SENGUPTA, M. *Environmental Impacts of Mining: Monitoring, Restoration and Control*. Londres: Lewis Publishers, 1993, p.2) e também a lição de Scaff (*Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 38-39.2014, p. 38-39).

¹⁷ “Outro aspecto a ser destacado como característica dos Recursos Naturais Não Renováveis diz respeito à sua distribuição naturalmente assimétrica e, por conseguinte, à sua rigidez locacional, com dois enfoques: o internacional e o interno a cada Estado. A distribuição assimétrica diz respeito à distribuição dessas riquezas ao longo do globo terrestre de forma natural, não respeitando as fronteiras políticas e os interesses estabelecidos pelo homem” (SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 43).

¹⁸ “This means that mining cannot follow and utilize existing infrastructure, but must bring infrastructure and other (traditionally heavy) industry to its location”. (SPITZ, Karlheinz; TRUDINGER, John. *Mining and the Environment: from Ore to Metal*. Leiden (Holanda): CRC Press, 2008, p. 24).

¹⁹ Veja-se que alguns autores incorporam o valor econômico do produto no próprio conceito de minério: “a natural aggregation of one or more solid minerals that can be mined, processed and sold at a profit”. (HUSTRULID, William A.; KUCHTA, Mark. *Open Pit Mine: Planning and Design*, 2ª ed. Londres: Taylor and Francis, 2006, p. 1).

²⁰ “São denominadas Terras Raras o conjunto de 15 elementos químicos constituídos pela família dos lantanídeos mais o ítrio. Os elementos são os seguintes: Leves: lantânio, cério, praseodímio e neodímio; Médios: samário, európio e gadolínio; Pesados: térbio, disprósio, hólmio, érbio, túlio, itérbio, lutécio e ítrio.” (ROSENTAL, Simon. *Terras raras*. In: _____. *Rochas e Minerais Industriais*, 2ª ed. São Paulo, CETEM, 2008, p. 817 (texto original total: 817-840).

minérios já têm valor em si na forma em que se encontram na natureza. No entanto, podem valer ainda mais, se devidamente processados. A título de exemplo, veja-se que, em outubro de 2021, a tonelada do minério de ferro *in natura* valia cerca de USD 100, enquanto o aço, resultado da sua transformação industrial, valia pelo menos sete vezes mais.

Além do aspecto temporal, tem-se também distorções na relação de oferta e demanda que impactam na precificação de certo minério. Exemplo clássico se tem no mercado de diamantes, em que pela presença de compradores oligopsônicos (i.e. poucos compradores que controlam a demanda do produto), seu preço destoava da relação do livre mercado²¹.

Para além da visão técnica e econômica, temos também a perspectiva jurídica. Nesse sentido, minérios serão as “*massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis encontradas na superfície ou no interior da terra*”, cf. indica o art. 3º do Código de Mineração²².

Veja-se que a definição dada pela lei reproduz o conceito técnico aqui apresentado, sem fazer referência ao valor econômico do produto – de forma que o significado legal é ainda mais amplo.

1.1.2 Atividade minerária

Em continuidade às definições preliminares, temos a atividade de extração do minério (aqui também chamada de atividade extrativa, atividade minerária, exploração mineral e outros correlatos sem rigor terminológico, pois irrelevantes para os fins desta pesquisa), que envolve, como o próprio nome sugere, a separação do minério da terra que o acoberta ou sobre a qual se encontra.

Além da visão técnica sobre o conceito, em nossa ordem jurídica, o Decreto n. 1, de 11 de janeiro de 1991, que disciplina o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), define a atividade minerária como a “*retirada de substâncias minerais da jazida, mina, salina ou outro depósito mineral para fins de aproveitamento*

²¹ Cf. BERGENSTOCK, Donna J., and James M. Maskulka. The De Beers Story: Are Diamonds Forever?. *Business Horizons*. v. 44, n. 3, 2001, pp. 37-44.

²² BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em 27.10.21.

O art. 6º, I do Regulamento do Código de Mineração aproxima a definição de minério com jazida. BRASIL. Decreto n. 9.406, de 12 de junho de 2018 - Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em 27.10.21.

econômico”. (art. 14, I)²³. Em normativo com redação mais recente, o Regulamento do Código de Mineração indica que a atividade é o conjunto de processos necessários para o aproveitamento de certa substância mineral, desde sua fase inicial até o fechamento da mina²⁴.

Para o pesquisador argentino EDMUNDO F. CATALANO, a atividade minerária é mais ampla e envolve todo o processo, da descoberta à sua transformação em insumo industrial²⁵.

Seguindo a lógica apresentada pelo citado autor, que nos parece adequada e que é aqui utilizada, a atividade minerária consistiria na extração de um amontoado de rochas com características determinadas e certo valor econômico *conjuntamente* com o seu beneficiamento (ainda que mínimo).

1.1.3 Extrativismo

Essa atividade minerária é espécie do gênero *extrativismo*, uma ação promovida pelo homem que tem por finalidade extrair o recurso natural que precisa/deseja a partir do meio em que se encontra. Com fim econômico, é uma atividade de coleta de bens presentes na natureza, de origem animal (carne, peles), mineral (ferro, ouro) ou vegetal (madeiras, frutos etc.).

O extrativismo é, por excelência, atividade de intervenção humana em relação a determinado recurso natural, que pode ser esgotável ou não. Assim, pratica-se o extrativismo tanto na exploração mineral (novamente: espécie desse gênero) quanto na coleta de frutos de uma floresta, látex de uma árvore etc.

No âmbito deste estudo, o termo *extrativismo* se estenderá também para outras atividades que não necessariamente já se encontram à disposição do homem para retirada, mas que podem depender de algum cultivo por parte dele. Assim, para os fins aqui tratados, o termo

²³ Cf. BRASIL. Decreto n. 1, de 11 de janeiro de 1991 – Regulamenta o pagamento de compensação financeira instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

²⁴ “Art. 5º A atividade de mineração abrange a pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, a comercialização dos minérios, o aproveitamento de rejeitos e estéréis e o fechamento da mina” (BRASIL. Decreto n. 9.406, de 12 de junho de 2018 - Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em 27.10.21.).

²⁵ “La industria minera y de beneficio de minerales comprende el conjunto de trabajos de exploración tendientes a descubrir, localizar y valorar los minerales y rocas, las labores específicas de explotación y los procesos manuales, mecánicos, químicos y metalúrgicos consiguientes para obtener el mineral o metal en condiciones apropiadas para uso de las industrias consumidoras”. (CATALANO, Edmundo F. *Curso de Derecho Minero*, 5ª ed. Buenos Aires: Zavalía, 1999, p. 11).

extrativismo também se estenderá às práticas de cultivo de vegetais (e.g. árvores, soja, trigo) e animais (e.g. bois, peixes, aves).

Por fim, para que o termo dialogue exatamente com o que pensamos, é importante ter em mente que a atividade extrativa que é por nós tratada nessa tese não é aquela de subsistência ou de pequena escala. Aqui, referimos à atividade praticada em larga escala, no âmbito do sistema capitalista, com impactos substanciais no meio em que é praticada. Queremos dizer: não tratamos da produção de milho em dado sítio, mas na monocultura desse grão praticada por certo fazendeiro ou agroindústria²⁶, e não equiparamos o termo quando praticado pelos povos antigos²⁷.

1.2 Panorama da produção literária sobre o tema

Em nossa pesquisa, percebemos que diversos capítulos inseridos na bibliografia especializada eram denominados da mesma forma que aqui propusemos (em torno da *construção* do termo). Parece-nos que a utilização dessa palavra decorre de duas circunstâncias: primeiro, da novidade do fenômeno; e, segundo, da sua compreensão enquanto uma definição inacabada e que se encontra em constante ressignificação.

A bibliografia consultada sobre o tema que encontramos foi majoritariamente desenvolvida por pesquisadores da Sociologia, História, Geografia e Economia, especialmente em outros países da América Latina ou alguns outros residentes em países integrantes da América do Norte e Europa, cujo foco de estudo se dava em torno da América Latina.

Na literatura em português no Brasil, a maior parte dos autores que se dedica ao estudo do tema tem alguma conexão com grupos de universidades do Pará, Minas Gerais e Rio de Janeiro, a exemplo dos membros do Grupo PoEmas (Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia) da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Para além dessas áreas, nossa pesquisa encontrou apenas três referências ao termo *neoextrativismo* na “Plataforma Capes de Teses e Dissertações”, uma das quais é nossa

²⁶ Embora o termo nos remeta à ideia de que a agroindústria seria formada por duas atividades econômicas (agricultura e indústria), reconhecemos que ele pode não ser verdadeiro, pois o processo de industrialização pode não existir em certo cultivo. No entanto, por se mostrar como um termo de conhecimento amplo, que remete às fazendas de monocultivo altamente mecanizadas, escolhemos adotar o termo agroindústria em nossa redação.

²⁷ “The forms of natural resources extraction in political economic structures in antiquity among the Egyptians, Greeks, Romans, and Akans of West Africa, for example, are not what are referred to as, extractivism. Those earlier forms of extraction were not within a system of commodity production for exchange in capitalist markets. The early empires extracted natural resources for their own consumption, as well as for trade, but they were not necessarily for the purpose of capital accumulation under capitalist conditions”. (CANTERBURY, Dennis C. *Neoextractivism and capitalist development*. Londres: Routledge, 2018, p. 57-58.).

(dissertação de Mestrado). As outras duas produções tratam sobre a necessidade de se obter consentimento por parte dos povos locais nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a apropriação do conhecimento de pajés amazônicos acerca da sua medicina tradicional por terceiros²⁸.

Nesse quadro, em que o tema é mais abordado por autores que não são juristas, cuja produção se dá em língua estrangeira (espanhol e inglês), é importante considerarmos que o neoextrativismo é um fenômeno estudado principalmente a partir de fatos, e não de normas.

Na realidade brasileira, cuja balança comercial se baseia na prática neoextrativista (como demonstraremos), não nos parece adequado esse silêncio por parte dos pesquisadores da seara jurídica. Esta é, inclusive, uma das inquietações que nos assombraram por algum tempo, de maneira preliminar à estruturação dessa proposta de estudo.

1.3 Fundamentos para a conceituação do fenômeno

Os autores mais dedicados ao tema identificaram os principais elementos que dão contorno ao objeto de estudo a partir dos anos 2000, quando algumas mudanças na prática *extrativista* puderam ser observadas nos países latino-americanos especialmente.

ULRICH BRAND, KRISTINA DIETZ e MIRIAM LANG perceberam aumentos na demanda de produtos minerais e agrários nessa época e cujo impacto econômico mais direto foi a melhora nos termos de troca em relação a tais produtos. Queremos dizer: os países que exportavam produtos primários perceberam maior valor naquilo que vendiam, em função da maior demanda pelos compradores²⁹.

No entanto, à época, não se tinha a clareza de quem olha para os fatos passados, distantes da tormenta do momento presente, e os analisa com serenidade. E ainda hoje é possível que não estejamos muito longe do fato para julgá-lo, apesar de vivermos um tempo de mudanças, algumas muito fugazes e outras inesperadas, como a pandemia que nos assola desde os idos de 2019 e que tudo modificou³⁰.

O novo termo — neoextrativismo — ganha um prefixo (neo), pois se nota alguns acréscimos e modificações em relação à prática extrativista com a qual se tem mais

²⁸ Cf. <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 26 out. 2021.

²⁹ “The second phase of reprimarization began around 2000, although this was not initially obvious. This phase was initiated by the constantly rising global demand for agricultural and mineral products, which tended to improve the real terms of trade between primary and secondary commodities” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 142).

³⁰ Falamos aqui da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde em 11.03.20 em relação ao coronavírus denominado Covid-19, cujos reflexos se estendem até a presente data.

familiaridade em nosso passado colonial. As opiniões quanto a esses acréscimos e modificações divergem entre os pesquisadores.

Nessa linha, construir o termo é compreendê-lo em suas diversas facetas: (i) qual seu momento histórico, (ii) qual é o cenário econômico no qual está inserido e (iii) qual o movimento político que lhe dá lastro.

1.3.1 Cenário histórico da formação do neoextrativismo

Há de se reconhecer que o comércio mundial se tornou mais especializado do que se mostrava no passado, entre os que produzem bens sofisticados, caros e difíceis de serem construídos e aqueles que fornecem a matéria-prima simples, necessária para a elaboração daqueles.

Em retrospectiva histórica, a formação da sociedade e dos Estados latino-americanos é baseada na atividade extrativa, promovida pelos países que integram o Norte Global — à época, nos séculos XVI e posteriores, enquanto “colonizadores”³¹.

O extrativismo, a partir da definição já trazida nesta tese, é um dos meios da acumulação da riqueza. Neste sentido:

Extractivism is a mode of accumulation that started to be established on a massive scale 500 years ago. The world economy – the capitalist system – began to be structured with the conquest and colonisation of the Americas, Africa and Asia. This extractivist mode of accumulation has been determined ever since by the demands of the metropolitan centres of nascent capitalism. Some regions specialised in the extraction and production of raw materials – primary commodities – while others took on the role of producing manufactured goods. The former export Nature, the latter import it.³²

É a partir dessa atividade econômica, que se pode criar e inovar. Assim, quanto mais se explora o recurso mineral (que aqui e ali se encontra à disposição), mais riqueza e inovação se pode ter. Raciocínio semelhante se apresenta para outros recursos naturais.

A necessidade de mais e novos recursos motivou a expansão por novas áreas e terras durante toda a vida humana. Extrair novos recursos do “novo mundo”, e.g. a América Latina,

³¹ “O extrativismo é um dos primeiros traços característicos das economias e culturas da América Latina e do Caribe, além de ter determinado o lugar que nossas economias e sociedades ocupam no mundo. Fomos e somos vistos como países com culturas econômicas extrativistas, apesar das variadas tentativas de industrialização, substituição de importações e integração social”. (CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A nova América latina*. São Paulo: Zahar, 2021, p. 58).

³² ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, pp. 61-86.

então descoberto permitiu que o Norte Global pudesse acumular riqueza suficiente e assim ingressar em uma nova fase econômica em posição privilegiada no sistema capitalista, mantendo suas colônias com a “nobre” tarefa de provê-las de insumos³³.

Quanto a essa exploração de recursos naturais, muito não há que se falar nessa tese, pois é de conhecimento histórico comum: com velocidade, intensidade e voracidade, as riquezas foram literalmente transportadas de um continente a outro.

Ainda que não tenhamos atingido a definição do termo, a partir de quando passamos a perceber o *neoextrativismo*?

A doutrina é uníssona em reconhecer que essa virada se deu no começo dos anos 2000, quando os Estados que integram a América Latina (e África e Ásia)³⁴ experimentaram uma intensificação nunca vista na exploração de seus recursos naturais.

Foi na “Crise de 2008”, que afetou especialmente os Estados do “Norte Global”, que a oportunidade surgiria para os Estados do “Sul.” Com a redução da demanda norte-americana e europeia por matéria-prima, a China assumiu a posição daqueles e passou a consumir números cada vez maiores de minerais de origem mineral para a industrialização em seu território³⁵.

³³ “Por tanto, el extractivismo es resultado de un momento histórico concreto: la expansión y consolidación del sistema capitalista mundial en donde el extractivismo sirvió como instrumento para ejecutar la acumulación originaria de los centros capitalistas y, actualmente, contribuye a proveer las materias primas necesarias para la expansión capitalista de esos mismos centros”. ACOSTA, Alberto; GUIJARRO, John Cajas. Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMINGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016b., p. 393).

³⁴ “O conceito do neoextrativismo foi definido principalmente em referência a países da América Latina, embora possa ser também aplicado a outras regiões”. (SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, EDUFMA, n. 10, v. 19, 2013, p. 3). Também: “Similar implications of the resource boom can also be observed in other world regions such as Sub-Saharan Africa and South-East Asia (...)”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 127).

“Latin American experienced a ‘China Boom’ from 2003 until about 2013, when it started to taper” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 2).

³⁵ “[...] el neoextractivismo es una ventana privilegiada que nos permite realizar una lectura en términos geopolíticos, a partir del declive relativo de los Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global”. (SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c, p. 20).

E ainda: “Hacia el año 2000, China no ocupaba un lugar privilegiado como destino de exportaciones u origen de importaciones de los países de la región. Sin embargo, en 2013 ya se había convertido en el primer origen de las importaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay; el segundo en el caso de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela; y el tercero para Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. De esta manera, fue desplazando como socios comerciales de la región a Estados Unidos, países de la Unión Europea y Japón” (Ibid., p. 90).

A América Latina passou a exportar como nunca tinha feito antes³⁶. Assim, tinha-se: mais terras agriculturáveis com mais produtividade por hectare, decorrentes de inovações tecnológicas e de demanda crescente pelo Mercado exterior; mais minas concedidas e exploradas, agora de forma ainda mais mecanizada e eficiente, permitindo a extração de minerais em escalas maiores e em jazidas antes inatingíveis; mais óleo correndo pelos dutos de petróleo; mais poços de extração de gás; e mais florestas de árvores estranhas ao bioma local, mas adequadas para a produção de celulose ganhavam terreno³⁷.

Além dos fatores econômicos, decisões políticas também deram nova conformação à exploração, assim como os elementos extrínsecos dos negócios jurídicos lhes dão existência³⁸, como o apoio incondicional dado pelos Estados aos exploradores particulares, de forma que a intensidade da extração correspondesse aos desejos de ganhos daqueles Estados e suas elites, e a conformidade dos Estados-fornecedores a um novo “acordo” global, o “Consenso das Commodities”, como denominou a autora MARISTELLA SVAMPA³⁹.

“China has wired more than half of the world’s consumer electronic products with copper from Chile and Peru. Much of the steel in China’s new cities is made with iron ore from Brazil at their core. As standards of living have risen, the Chinese eat more beef from cattle that are fed soya beans from Argentina and Brazil. In turn, Chinese companies have flocked to the Americas to invest in these commodities, backed by China’s state-run development banks” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 7).

³⁶ “In fact, Latin American incomes grew faster during the China boom than during any other period since the region gained Independence from colonial powers in the 1800s”. (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.p. 43).

³⁷ “Se atentarmos para a estrutura econômica dos setores que já crescem à frente dos demais, há alguns anos, veremos que existe certo denominador comum presente na produção do petróleo, da hidroeletricidade, do agronegócio e também da mineração. Todos esses ramos produtivos operam com base em monopólio de recursos naturais, que nas suas dotações originais independem de investimentos ou da aplicação do trabalho humano para produzi-las. Esses recursos, submetidos à exploração intensiva ou extensiva, derivada da demanda por ‘commodities’, produzem rendas fundiárias, que são objeto de ávida disputa no processo de apropriação da renda e da riqueza social” (DELGADO, Guilherme Costa. *Especialização primária como limite ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Desenvolvimento em Debate, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2QIqKEM>. Acesso em: 27 set. 21).

³⁸ Como a melhor doutrina civilista elencaria: tempo, lugar e agente. Isso é, são comuns a todos os fatos jurídicos, pois ocorrem a despeito da caracterização daquele fato ser jurídico ou não.

³⁹ Especialmente na sua obra em conjunto com HENRIQUE VIALE: *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015.

1.3.2 Cenário econômico da formação do neoextrativismo

Há um fenômeno econômico reconhecido pelos economistas que se sucedeu ao chamado *Consenso de Washington*, o qual congregava as diretrizes neoliberais dos anos 90⁴⁰, o chamado *Consenso das Commodities*.

Por meio dele, os países em desenvolvimento e ricos em recursos naturais “concordaram” em prover os países industriais com insumos. A demanda dos últimos se encaixaria com a oferta dos primeiros.

Parece-nos evidente que ninguém concordaria em figurar em uma posição subordinada, mas o termo *consenso* seguiu na literatura especializada para descrever esse cenário econômico – e, como alerta, MARISTELA SVAMPA, também político⁴¹.

À parte da reflexão terminológica, o fundamento da adesão dos países ricos em recursos naturais a esse *Consenso* está na *Teoria das Vantagens Comparativas*, que sustenta que cada agente econômico deveria aproveitar aquilo que tem como vantagem em relação ao outro. Explicamos.

A Teoria das Vantagens Comparativas como fundamento do Consenso das Commodities

Segundo a *Teoria das Vantagens Comparativas*, se um Estado é rico em petróleo, porém pobre em áreas férteis, deveria investir em atividades conexas à energia que se pode obter a partir dos hidrocarbonetos. Caso queira investir no agronegócio, por exemplo, aquele Estado levaria muito tempo e gastaria muitos recursos para tornar suas áreas férteis o suficiente para plantar e colher os grãos. Com isso, mostrar-se-ia em desvantagem com outros Estados que já dispusessem de áreas adequadas para o plantio, os quais forneceriam aquele produto para

⁴⁰ Por fugir ao escopo da tese, não nos aprofundaremos no tema ou conceito, cabendo apenas elucidar que as tais diretrizes privilegiavam condutas liberais na economia, afastando o poder e influência do Estado e desregulamentando mercados, especialmente o financeiro.

Sobre o tema, veja-se: “A aplicação das teses neoliberais na América Latina foi imposta pelo chamado ‘Consenso de Washington’, um programa de dez instrumentos de política econômica e fiscal sintetizado pelo economista John Williamson: disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estrangeiras, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 237-238).

⁴¹ “Por otro lado, la misma expresión de Consenso de los Commodities conlleva una carga no solo económica sino también político-ideológica, pues alude a la idea de que existiría un acuerdo – tácito, aunque con el paso de los años cada vez más claro y explícito – acerca del carácter irrevocable o irresistible de la actual dinámica extractivista, dada la conjugación entre la creciente demanda global de bienes primarios y las riquezas existentes, potenciada por la visión ‘eldoradista’ de una América Latina como lugar por excelencia de grandes recursos naturales” (SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 17).

o mercado internacional por um preço menor e com uma maior margem de lucro do que aquele país que seria “naturalmente predisposto” a vender petróleo.

É como se disséssemos que o Estado que dispõe de reservas de petróleo fosse *predestinado* a explorá-lo. De igual modo, aquele Estado com grandes extensões de terra apropriadas para o cultivo de grãos não poderia se dedicar a outra atividade senão aquela.

Em uma análise superficial, o raciocínio parece lógico. Cada qual desempenha a atividade com a qual tem maior facilidade ou afinidade.

Todavia, a longo prazo, as vantagens comparativas se mostram como uma arapuca, especialmente porque a migração de uma atividade para a outra é uma barreira considerável – e superá-la é tão pouco factível que manter-se no *status quo* se torna única saída possível. E essa manutenção da atividade tradicional pode não ajudar aquele país a alcançar patamares mais elevados em termos econômicos, sociais ou tecnológicos.

Queremos dizer: usar da vantagem competitiva pode obrigar determinado Estado a sempre depender dessa vantagem. E se ela for finita, como costuma ocorrer com commodities minerais, o que acontece?

Em conjunto com esse quadro, considerando o mercado de bens primários, a escola cepalina, liderada por PREBISCH, analisou com precisão a teoria econômica mencionada e concluiu que a subordinação de dado Estado ao aparente ganho das vantagens competitivas em tais tipos de bens poderia levá-lo a um poço sem fundo, pois haveria deterioração dos termos de troca na exploração de *commodities*. Os preços dessas cairiam ao longo do tempo, ao contrário de bens mais complexos, cujo valor subiria.

Além da queda de preços que agrava o quadro econômico no futuro, há outro ponto que deve ser considerado especialmente na exploração de recursos minerais, especialmente os finitos: GILBERTO BERCOVICI sintetiza que a obediência à Teoria das Vantagens Comparativas acarreta a transferência de renda da periferia para o centro, sem a apropriação do excedente pelos países exportadores. *In verbis*:

Deterioração dos termos de troca significa que o poder compra dos bens primários para a aquisição de bens manufaturados se reduz com o passar do tempo, o que, conseqüentemente, gera menor renda para a periferia, concentra os frutos do progresso técnico nas economias industrializadas e favorece a transferência de renda da periferia para o centro. Ou seja, com a deterioração dos termos de troca, boa parte do excedente gerado pelo setor exportador de produtos primários não era reinvestido nas economias periféricas, mas era transferido para as economias centrais⁴².

⁴² BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 18.

Para os mais modernos, pode-se ter a impressão de que essas reflexões se aplicariam tão somente no contexto dos séculos XIX ou XX, quando tratadas e criticadas pelos cepalinos. Todavia, não parece ser o caso. Um estudo conduzido por pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2016, concluiu que os argumentos daqueles autores clássicos ainda se sustentam⁴³.

GILBERTO BERCOVICI endossa, citando outro estudo com conclusão similar: “Apesar das críticas, neoclássicas e similares, JOSÉ ANTONIO OCAMPO demonstrou uma série de evidências que corroboram a hipótese original de Prebisch e Singer de que os preços reais das matérias-primas tendem a se deteriorar no longo prazo”⁴⁴.

O raciocínio exposto indica que a utilização das vantagens comparativas detidas por países ricos em recursos minerais os sujeita a um cenário de retração econômica no longo prazo. Há deterioração dos termos de troca e perda de oportunidade de apropriação do excedente.

Apesar de evidente ao olhar mais atento, a crueldade da Teoria das Vantagens Comparativas em relação aos países exportadores de commodities foi mascarada em conjunto com outro caminho teórico: a *Staple Theory*, de origem canadense. Segundo os criadores dessa última, o desenvolvimento de países exportadores de commodities viria com o tempo, pois a exploração de matérias-primas criaria uma rede de investimentos e difundiria recursos por toda a economia, internamente (efeito de difusão)⁴⁵.

⁴³ “Portanto, mesmo considerando-se os aumentos de preço das *commodities* que ocorreram no início deste século, em função do crescimento acelerado da China e, em menor grau, da Índia, não é possível refutar os argumentos apresentados pela tese de Prebisch-Singer no imediato pós-guerra. Além disso, se usarmos a extensão dessa tese proposta por Singer (1999), na qual considerasse os termos de troca entre produtos manufaturados de alta e baixa tecnologia, os dados corroboram a hipótese de que a deterioração dos termos de troca é válida, também, para o comércio com diversos conteúdos tecnológicos”.

E ainda: “Em vista dos resultados acima, pode-se afirmar com grande segurança que, apesar do aumento de preços das commodities no início deste século, é altamente arriscado aumentar a dependência da exportação de produtos primários para uma estratégia de aceleração do crescimento econômico e de promoção do desenvolvimento no longo prazo. Os resultados históricos e estatísticos deste estudo mostram que países como o Brasil dependerão, ainda, da sua capacidade de aumentar o conteúdo tecnológico de suas exportações para evitar que a sustentabilidade do seu crescimento econômico seja interrompido por problemas de balança de pagamentos derivados das inconsistências entre a elasticidade-renda dos produtos que exporta e que importa – e seus efeitos sobre a renda do comércio internacional e sobre a produtividade dos fatores de produção”. (LIMA E SILVA, Júlio Castro Alves de; PRADO, Luiz Carlos Delorme; e TORRACCA, Júlia Ferreira. Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?. *Economia Aplicada*, v. 20, n. 2, 2016, pp. 203-226).

⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 23.

⁴⁵ “Outra concepção, muitas vezes contraposta à teoria da CEPAL é a chamada “Teoria dos Recursos Naturais” (*Staple Theory*), que foi desenvolvida no Canadá, por autores como Melville Watkins, para explicar o crescimento de economias voltadas para a exportação de produtos originários da agricultura ou em recursos extrativos e que não exigem um processo de elaboração [...]. O desenvolvido ocorre, segundo Watkins, pela diversificação econômica a partir da base exportadora, que gera efeitos de “difusão” (“spread effects”) do setor exportador para toda a economia. [...] Isto permite um setor industrial cada vez mais diversificado”. (BERCOVICI, Gilberto. *Ibid.*, p. 22).

No entanto, ao contrário do alegado, a esperada difusão não ocorre por duas razões. A primeira é o formato de exploração, em enclaves remotos, dissociados de qualquer encadeamento de atividades com outros setores, ainda que localmente, em uma lógica extrativa mina-ferrovia-porto. A segunda razão para o descrédito da *staple theory* se encontra na inexistência de políticas econômicas fortes o suficiente para estruturar algum dinamismo em tais realidades produtivas⁴⁶. Assim, com enclaves e sem dinamismo, torna-se impossível criar o efeito de difusão.

Intensificação da exploração no âmbito do Consenso das Commodities

Veja-se, o Consenso das Commodities não conferiu uma nova posição aos países provedores de matérias-primas. Tais países ocupavam a periferia do sistema e se comportavam como “adeptos” da tal teoria desde sempre. Esses países, ricos em tantos tipos de recursos (inclusive os minerais que são objeto desse trabalho), assumiram a posição de provedores de tais matérias ao longo da história.

O que ocorre com mais evidência após a formatação do que aqui se chama de *Consenso das Commodities*, seguindo a estratégia do *Consenso de Washington*, é a intensidade da exploração e a voracidade com que ela avança para novos territórios. Para MARISTELA SVAMPA, é a exportação da própria natureza, sem qualquer compromisso com o meio ambiente ou com a comunidade:

En nombre de las ‘ventajas comparativas’ (altos ingresos fiscales, gracias a los impuestos sobre las exportaciones) o de la pura subordinación al orden geopolítico mundial (la globalización irresistible) – según los casos –, los gobiernos progresistas y los más conservadores tienden a aceptar como ‘destino’ el nuevo Consenso de Los Commodities, que una vez más ha reservado a América Latina el rol de exportador de naturaleza, minimizando las enormes consecuencias ambientales y sociales (despreocupándose por la construcción de un proyecto territorial verdaderamente sustentable) y los efectos socioeconómicos (los nuevos marcos de la dependencia), así como su traducción política (disciplinamiento y formas de coerción sobre la población)⁴⁷.

⁴⁶ “[...] development based on natural resource extraction is necessarily localized in enclaves with linkages to the global market but with very few to the rest of the economy, thus preventing the formation of a more balanced and extended form of economic and social development.”. (VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism’s New Frontier*. Chicago: Haymarket, 2015, p. 28).

⁴⁷ SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 19.

O *Consenso das Commodities* é uma nova face do que se chamava de *Consenso de Washington*, com rupturas e continuidades⁴⁸. A roda não foi reinventada, mas ganhou novo design.

O *Consenso de Washington* tem seu substrato teórico baseado na financeirização do mundo e no afastamento dos Estados das atividades econômicas, defendendo, por exemplo, a privatização de muitos setores da economia⁴⁹.

Em adição, no *Consenso das Commodities*, tem-se a transferência dos recursos naturais para os países transformadores, em um mercado desregulamentado e pouco protetivo em torno das riquezas e população locais, com quase nenhuma industrialização ou beneficiamento de tais recursos.

Ambos os *Consensos* mesclam elementos. Daí a sugestão de que um não se contrapõe ao outro, um não sucede ao outro, mas um se especializa em relação ao outro, mantendo as suas origens.

Nessa toada, MARISTELA SVAMPA, destaca que, no *Consenso das Commodities*, há um elemento adicional em relação ao momento anterior — os destinos de certos países ricos em matérias-primas estariam selados com a maximização de projetos extrativos orientados à exportação, com o apoio dos governos locais:

O Consenso da Commodities pode ser lido tanto em termos de rupturas como de continuidades em relação ao período anterior do Consenso de Washington. Ruptura porque existem elementos importantes de diferenciação em relação aos anos 1990, associados ao Consenso de Washington [...]. Por outro lado, o Consenso das Commodities focou a implementação maciça de projetos extrativos orientados à exportação, estabelecendo um espaço de maior flexibilidade quanto ao papel do Estado [...]⁵⁰.

Em contraposição ao que os distingue, um elemento que aproxima as duas figuras econômicas é a regulação jurídica, enfraquecida em ambos os cenários, e formatada para a

⁴⁸ “El Consenso de los Commodities puede leerse tanto en términos de rupturas como de continuidades en relación con el anterior periodo del Consenso de Washington” (SVAMPA, Maristela. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019, p. 25).

⁴⁹ “Observe-se que as cinco primeiras reformas [propostas pelo “Consenso de Washington”] poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. (...) Finalmente, a abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 21, abr/1991, p. 3-23. p. 6-7).

⁵⁰ SVAMPA, Maristella. *As fronteiras do neoextractivismo na América Latina*. São Paulo, Elefante, 2019a, p. 37-38.

transferência da renda da periferia para o centro. Tem-se um conjunto de bases normativas que regulam apenas marginalmente as atividades extrativistas, assegurando alta rentabilidade aos investidores — mesmo quando o Estado se posiciona de maneira um pouco mais reticente à exploração, subordinando à mineradora, por exemplo, a certos *standards* que possam “legitimar” a exploração⁵¹.

As linhas anteriores nos permitem compreender que esse Consenso, ficto e imposto, seguiu o que já fora delimitado no *Consenso de Washington*, agregando a esse cenário a reprimarização de certos países, promovendo a exportação de commodities, especialmente na América Latina e África, aprofundando a “*dinámica de desposesión o despojo de tierras, recursos y territorios y produce nuevas y peligrosas formas de dependencia y dominación*”⁵².

E é nesse cenário econômico, mas também dotado de influência política, que se forma e se encaixa o *fenômeno neoextrativista*.

1.3.3 Cenário político da formação do neoextrativismo

Em um mercado que demandava suprimento de recursos naturais e tendo reservas substanciais para supri-lo, países da periferia optaram por intensificar a atividade neoextrativista, por vontade política. A oportunidade brilhava aos olhos de governos sedentos por sua própria manutenção no poder, o que seria facilitado pelo fluxo monetário que viria das atividades de extração.

Boa parte dos países latino-americanos era no início dos anos 2000 governados por partidos de esquerda. Mais do que isso: compartilhavam gestões anteriores de direita, que privilegiaram a adoção de medidas neoliberais (baseadas no *Consenso de Washington*) que acabaram por piorar a condição de vida das pessoas mais vulneráveis nesses países⁵³.

⁵¹ “Pero también hay continuidades, ya que existen claras líneas de filiación entre los 90 y la actualidad, que remiten a diferentes planos. Por un lado, una de las continuidades se vincula al mantenimiento de las bases normativas y jurídicas que permitieron la actual expansión del modelo extractivista, al garantizar ‘seguridad jurídica’ a los capitales y una alta rentabilidad empresarial.

Asimismo, aun en los casos en que el Estado adopta un rol activo (a través de las expropiaciones), durante la etapa de los commodities las nuevas normativas tienden a confirmar la asociación con los capitales transnacionales” (SVAMPA, Maristella. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 244, abril. 2013, p. 36. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>. Acesso em: 02 jul. 2020).

⁵² SVAMPA, Maristella. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 244, abril. 2013, p. 32. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

⁵³ “A partir dos anos 2000, a região passou por novas mudanças de rumo, com a chegada ao poder de governos identificados como progressistas. Assim, entre as lideranças regionais encontravam-se Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Evo Morales (Bolívia, 2005), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2005), Rafael Correa (Equador, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008)” (MILANEZ, Bruno;

Nesse cenário, os governantes que ascenderam ao palco buscavam uma forma de reverter o quadro então presente em seus respectivos países. A alta demanda por recursos naturais combinada com a estabilização do *Consenso de Washington* impulsionaram tais governos à expansão de suas fronteiras de exploração, de forma a aumentar a sua arrecadação e estimular a economia local⁵⁴. Nas palavras de FERNANDO CALDERÓN e MANUEL CASTELLS, utilizou-se dos recursos para bancar gastos sociais que minimizassem os danos decorrentes das políticas neoliberais – mas sem modificações substanciais:

[...] a América Latina criou os fundamentos políticos para uma estratégia de desenvolvimento orientada pelo Estado, baseada no extrativismo dos recursos nacionais de exportação e na criação de uma infraestrutura produtiva capaz de gerar recursos para o gasto público social que melhorasse as condições de vida da população⁵⁵.

Naquele momento de alta demanda, parecia uma oportunidade imperdível. No entanto, os Estados não analisaram de maneira crítica as medidas que tomaram em prol da adesão àquela oferta.

De igual modo, tais governos sequer se incomodaram com o fato de os recursos naturais serem extraídos e exportados de maneira tão bruta, sem a formação de uma cadeia produtiva local, com algum grau de industrialização. Não questionaram os efeitos do fluxo de divisas que essa exploração lhes traria. Não criaram instrumentos adequados para se apropriar de tal riqueza em favor do desenvolvimento nacional. Pelo contrário, os governos passaram a argumentar em favor da extração acelerada⁵⁶.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? *In: SEMINÁRIO TEMÁTICO 39 DO 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, Águas de Lindóia, out/2013, p. n/a. Disponível em: [Milanez-2013-Neodesenvolvimentismo-e-neoextrativismo-duas-faces-da-mesma-moeda.pdf \(ufjf.br\)](#). Acesso em: 06 jan. 2021).

⁵⁴ “Así, en el marco de una nueva fase de expansión de las fronteras del capital, América Latina retomó este mito fundante y primigenio, alimentando una suerte de pensamiento mágico (Zavaletta 2009), lo que hemos denominado ilusión desarrollista, expresada en la idea de que, gracias a las oportunidades económicas (el alza de los precios de las materias primas y la creciente demanda, proveniente sobre todo desde China), sería posible acortar rápidamente la distancia con los países industrializados, a fin de alcanzar aquel desarrollo siempre prometido y nunca realizado de nuestras sociedades” (SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c, p. 29).

⁵⁵ CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A nova América latina*. São Paulo: Zahar, 2021, 40.

⁵⁶ “Nesse sentido, os governos progressistas instalados na região pouco questionaram o papel das indústrias extrativas na busca do desenvolvimento nacional. Ao contrário, buscaram criar novos argumentos para justificar sua adoção” (MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? *In: SEMINÁRIO TEMÁTICO 39 DO 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, Águas de Lindóia, out/2013, p. n/a. Disponível em: [Milanez-2013-Neodesenvolvimentismo-e-neoextrativismo-duas-faces-da-mesma-moeda.pdf \(ufjf.br\)](#). Acesso em: 06 jan. 2021).

2 NEOEXTRATIVISMO: UMA NOVA VERSÃO PARA A CONTINUIDADE DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO

2.1 Elementos de distinção entre o *velho* e o *novo* extrativismo

Para identificarmos o conceito do neoextrativismo é preciso não apenas compreender o cenário sob diferentes perspectivas em que esse se revela, como fizemos acima, mas também darmos um passo atrás para compreendermos o seu antecessor.

Para ALBERTO ACOSTA, o conceito do *extrativismo* pode ser delimitado como “aquelas atividades que removem grandes quantidades de recursos naturais e que não são processadas (ou o são de maneira bastante limitada) especialmente para a exportação”⁵⁷. EDUARDO GUDYNAS vê de igual modo⁵⁸.

ULRICH BRAND, KRISTINA DIETZ e MIRIAM LANG sintetizaram o conceito de extrativismo defendido pelos principais expoentes da bibliografia especializada, no seguinte excerto, que advoga pela seguintes características da prática: (i) a coleta de recursos naturais para (ii) exportação do material, (iii) sem processamento local (e, assim, sem agregação de valor) substancial, e (iv) ignorando qualquer compensação adequada (financeira, ambiental ou social, por exemplo) para o local (e moradores locais) de onde a riqueza foi extraída⁵⁹.

Assim, seriam produtos dessa atividade, a título de exemplo, os minérios, as produções agrícolas (e.g. soja), a água e o petróleo.

O conceito de extrativismo se coaduna exatamente com o que vimos na exploração das colônias da América Latina em tempos pretéritos: temos a extração das riquezas de certa região, enviando-as para uma segunda, sem qualquer processamento substancial no local de origem.

⁵⁷ Tradução livre a partir do excerto: “those activities which remove large quantities of natural resources that are not processed (or processed only to a limited degree), especially for export”. ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 62.

⁵⁸ “é um tipo de extração de recursos naturais, em grande volume ou alta intensidade, e que estão orientados especialmente a serem exportadas como matérias primas sem processar, ou com um processamento mínimo”. (GUDYNAS, Eduardo. *Transições pós-extrativistas: superando o desenvolvimentismo e a exploração da natureza*. Montevideu: CLAES, 2013, p. 6).

⁵⁹ “Authors like Eduardo Gudynas, Alberto Acosta, and Maristella Svampa use the concept of extractivism to refer to the predominance of economic activities that are primarily based on resource extraction and nature valorization without distributive politics [...]”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 129).

E o que traria diferença substancial para o conceito do *neoextrativismo*? Qual é a novidade que se atribui ao conceito? Nada que é novo é tão inovador assim ao ponto de perder vínculo com o elemento original, pois o presente e o futuro conservam partes do passado. E o mesmo caso se tem no conceito do *neoextrativismo*.

Como já indicado no capítulo anterior, em função dos contextos histórico, econômico e político demonstrados, os países latino-americanos foram inundados desde o começo dos anos 2000 com projetos de extração de recursos naturais, especialmente aqueles voltados à mineração de larga escala, e atividade agrícola para produção de commodities desvinculadas da segurança e soberania alimentar local (e.g. como a soja)⁶⁰.

Com tais projetos, houve redução de áreas ambientalmente protegidas, investimento estrangeiro maciço em tais setores exportadores e apropriação da natureza por atores privados.

O *neoextrativismo* se mostrou então como um *extrativismo* redesenhado, a partir dos anos 2000, em países ricos em recursos naturais, inclusive aqueles integrantes da América Latina, cujas características remontam à forma *extrativista* simples – mas são *intensificadas* em um contexto diferente daquele do passado.

EDUARDO GUDYNAS elaborou um artigo em que listava “dez teses” sobre o “novo *extrativismo*”⁶¹ e que podem ser vistas como características.

Segundo o autor, o novo formato de extração mantém a América Latina na posição subalterna de fornecedora de minérios; a extração se dá em formato de enclave; há acentuação dos impactos sociais, ambientais e econômicos; há o uso de programas de transferência de renda como mecanismo de legitimação da exploração; e o Estado passa a assumir a frente pelo “desenvolvimento”⁶².

Isto é, *neoextrativismo* é uma continuidade da prática *extrativista* que traz características adicionais que justificam a adoção do termo *neo*.

⁶⁰ A esse respeito: “The extractive turn in agriculture, for instance, becomes apparent in the case of the extensive soy cultivation in ever more marginal areas of the Latin American pampas (Cáceres 2014), as mentioned in the introduction. These soy crops are destined not only for alimentary purposes but also for a variety of industrial applications, from the production of polyurethane foam to the making of cleaning supplies and adhesives. Soy cultivation has dramatically transformed rural landscapes in many parts of the world, with a disruptive impact on economies and populations” (MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 140).

⁶¹ Gudynas, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo *extractivismo*: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, pp. 187-225.

⁶² O artigo aborda cada um dos pontos em detalhe, cf. GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo *extractivismo*: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, pp. 187-225.

SANDRO MEZZADRA e BRETT NEILSON também seguem essa linha ao afirmarem que o neoextrativismo “implica uma referência à continuidade de uma longa história de inserção da região dentro do sistema capitalista mundial por meio de formas violentas de extração de materiais brutos e seus consequentes processos de apropriação”⁶³.

Ainda para os citados autores, é *neo*, pois há uma mudança significativa no mercado consumidor dos bens primários exportados pela América Latina para a China e o novo papel do Estado em torno das políticas sociais que justificariam as autorizações dadas à extração massiva dos recursos naturais. *In verbis*:

What the prefix “neo” signals, on the one hand, is a shift toward Asia as the main market for Latin American commodities, and, on the other hand, the fact that the “re-primarization” of the economy is connected to the state’s ability to use and direct a certain part of the extraordinary rent from natural resources to finance social policies”⁶⁴

As bases do modelo clássico persistem, como a extração em enclaves situados em países periféricos, a participação de agentes estrangeiros, especialmente quanto às decisões, e o destino dos produtos.

No entanto, a tudo isso devem-se agregar um novo papel do Estado; novas formas de legitimação social e econômica da atividade; uma escala de extração muito maior, graças especialmente à melhora tecnológica; e maior subordinação dos países exportadores em função dos países centrais e transformadores, no âmbito do *Consenso das Commodities*, justamente em decorrência da dependência econômica que é alargada com a especialização da balança comercial em torno desses produtos nesse momento histórico⁶⁵.

Em nossa pesquisa, e em linha com os autores citados nos parágrafos anteriores, identificamos alguns elementos que nos permitem classificar o fato da vida (a extração dos recursos naturais) como uma nova forma de extração (*neo*), ainda que as definições mantenham

⁶³ Tradução livre do seguinte excerto: “Speaking of neo-extractivism implies a reference to the continuity of a long history of the region’s insertion within the capitalist world system through violent forms of raw material extraction and related processes of dispossession [...]” (MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 134).

⁶⁴ MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 134.

⁶⁵ “[...] neo-extractivism is not only an economic/technical form of resource appropriation or a renaissance of the Latin American economic model, but rather should be seen as a central expression of political domination, in which the material, cultural, and socio-political dimensions and conflicts of a new development model coalesce (Gudynas, 2009; Svampa, 2012; Acosta, 2013)”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 150)

entre si continuidades e rupturas do formato clássico do extrativismo⁶⁶. Agregamos tais elementos em dois eixos, um principal e outro subsidiário.

2.1.1 Principal elemento de diferenciação

Há concordância entre os autores estudados e que tratam sobre o tema para dizer que o *neo* se distingue do primeiro pelo *papel assumido pelo Estado diante da atividade extrativa*. Essa, aliás, é para boa parte dos autores consultados a única diferença do modelo anterior.

A evolução do extrativismo na América Latina, por exemplo, mostra que o governo local sempre agiu a mando da metrópole. Quando do fim do sistema colonial, os explorados seguiram mais ou menos os mesmos, e em alguns casos, os antigos agentes estatais das metrópoles foram substituídos por outros Estados ou empresas multinacionais, sozinhas ou em parceria (ou conluio?) com o Estado⁶⁷, particularmente no âmbito do *Consenso de Washington*, quando as diretrizes neoliberais foram impostas aos países em desenvolvimento, especialmente os estados latino-americanos.

Nessa visão histórica, que guarda as perspectivas do extrativismo clássico, por assim dizer, o Estado não tinha qualquer preocupação em preservar os interesses locais ou incentivar a atividade com a finalidade de obter recursos em prol de um eventual desenvolvimento.

Na nova formatação dada ao extrativismo, o Estado passa a ser, por um lado, (i) um apaziguador de ânimos, um agente que pode trazer certa justiça social, redistribuindo renda com parcela do dinheiro oriundo da atividade extrativa, e, por outro, (ii) ator capitaneando a exploração direta ou indiretamente, com a finalidade de obter maiores divisas com a comercialização de tais recursos naturais e, teoricamente, trilhar com mais velocidade o caminho do desenvolvimento.

⁶⁶ “Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, el extractivismo se cargó de nuevas dimensiones. En ese contexto, donde es posible registrar continuidades y rupturas, es que el concepto aparece recreado como neoextractivismo” (SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c, p. 17).

⁶⁷ Sobre tais agentes privados: “[...] South American extractivisms are inserted in global trade and production networks that tend to be concentrated in a few large companies, which can be described as ‘global oligopolies in natural resources.’ Examples include mining companies such as BHP Billiton, Vale, Glencore, Xstrata, Rio Tinto, Newmont and Anglo American. Among the oil companies are Exxon, Shell, Chevron, British Petroleum, Petrobras, Total and China’s PetroChina and Sinopec. In the case of agri-foods, well-known examples of this concentration are ADM” (Archer Daniels Midland), Bunge, Cargill and Louis Dreyfus.) (GUDYNAS, Eduardo. *Extractivisms: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 72).

Estado como mediador de interesses e agente de redistribuição de renda

Veja-se: no âmbito do neoextrativismo, o Estado deixou de ter um papel passivo, como uma colônia teria, e se mostrou como um agente transformador — ainda que as mudanças não tenham sido estruturais. Passou a mediar as relações entre comunidades e mineradoras, inclusive negociando intervenções urbanísticas, como construção de rodovias, ou investimentos em educação e cultura por parte do minerador como contrapartida pelos danos sociais e econômicos que decorreriam daquela exploração⁶⁸; a ampliar e intensificar a concessão de licenças de exploração, de forma que mais recursos pudessem ser apropriados e levados ao Mercado externo; a captar maior parcela de recursos oriundos desse front, inclusive com repactuação dos tributos incidentes sobre tais bens, e a redistribuí-la (aos afetados pela atividade ou aos nacionais como um todo) legitimamente — ou apenas como um mecanismo de política clientelista⁶⁹.

O neoextrativismo é assim visto como um movimento de governos progressistas como o instrumento de superação das mazelas neoliberais dos governos anteriores:

The new extractivism emerged in the Latin American and Caribbean region in countries that were characterized as representative of a ‘pink tide’ due to their progressive anti-neoliberal and pro-nationalist economic and social policies. [...] The progressive regimes proceeded to pursue a development strategy based on natural resources extraction. This strategy involved a combination of measures including nationalization of foreign companies engaged in natural resources extraction, increasing the state’s share in foreign companies extracting natural resources, fiscal measures to increase revenue from the operation of companies engaged in natural resources extraction, and increasing expenditure on social services including education and health, and cash transfers⁷⁰.

Ao mesmo tempo em que se desejava aproveitar uma parcela maior dos ganhos dos recursos naturais e assim redistribuí-los, não se provocava conflitos significativos com os

⁶⁸ “[...] em muitas condicionantes exigidas para a implantação desses projetos minerários cobra-se das empresas a implantação de escolas, hospitais, ambulatórios, asfaltamentos de rodovias e coisas semelhantes que são de responsabilidade do poder público, custeado através dos tributos pagos. Esta distorção bem revela o estado de esquizofrenia tributária e financeira existente hoje nas relações público-privadas em nosso país”. (LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. Exploração de recursos minerais e desenvolvimento sustentável. In: *Revista Forense*, v.416, 2012, p. 490.)

⁶⁹ “Estatismo, produtivismo e bem-estar social expandiram-se num processo de interação sinérgica, apoiado politicamente por movimentos neopopulistas e partidos de esquerda, numa versão da esquerda política do século XXI. Contudo, o êxito da estratégia afirmou-se em grande medida com base no peso de líderes carismáticos e nas novas condições favoráveis da economia mundial. Dessa forma, instalou-se um sistema de dominação patrimonial corporativo que mais tarde sofreu uma crise generalizada” (CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A nova América latina*. São Paulo: Zahar, 2021, p. 40).

⁷⁰ CANTERBURY, Dennis C. *Neoextractivism and capitalist development*. Londres: Routledge, 2018, p. 59.

exploradores em busca de mudanças econômicas estruturais. Pelo contrário, havia certa facilitação, concedendo-se acesso, financiamento, melhorias em infraestrutura, permitindo alterações legislativas necessárias para trazer aos investidores segurança e um ambiente propício para os investimentos necessários e inerentes ao extrativismo, ainda que em detrimento dos interesses nacionais genuínos.

Era um morde-e-assopra, no qual o Estado se colocou entre seus cidadãos e os exploradores, como apaziguador, como fiel da balança — ainda que sua capacidade de se manter imparcial seja bastante reduzida.

Assim, os governos de tais países, especialmente na América Latina, dedicaram-se a internacionalizar empresas nacionais, a adaptarem a legislação para estimular a extração de recursos, e, ao mesmo tempo, a redistribuir parte da riqueza às camadas mais pobres⁷¹. EDUARDO GUDYNAS afirmou que “o Estado liberaliza e protege dinâmicas próprias do capitalismo contemporâneo, e se abstém de intervir quando são colocados em risco os processos de acumulação”⁷².

O Brasil, além de encabeçar essa posição liberal de governo (também vista como progressista, por buscar o progresso e teoricamente a igualdade social de maneira equilibrada),

⁷¹ “Talvez a principal ruptura do modelo neoextrativista com o período neoliberal esteja relacionada ao papel desempenhado pelo Estado. Por um lado, ele retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades propostas pelos governos progressistas. (...) Dentre essas atribuições, podem ser listados o apoio à internacionalização de empresas nacionais, a adaptação da legislação para estimular a extração dos recursos naturais e, principalmente, a compensação por meio de políticas de transferência de renda” (SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, EDUFMA, n. 10, v. 19, 2013, p. 3).

“This time, the ‘blood’ [em referência às Veias Abertas da América Latina] was not flowing exclusively to benefit the domestic or comprador bourgeoisie, the balance sheets of transnational corporations, or for the maintenance and intensification of the imperial mode of living of those in the global North. Rather, in many countries, it also flowed to benefit other strata of the population, addressing urgent social issues and stabilizing ever more precarious state budgets. This seems to be the case particularly in countries with so-called progressive governments in power, such as Bolivia, Venezuela, and Ecuador, where in recent years post-neoliberal state interventions have taken the form of the partial nationalization of raw materials, high levels of profit taking from raw material production, the imposition of export taxes, and the establishment of certain social programs, to name the most important measures.” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 132).

⁷² O trecho é tradução livre de parte do seguinte excerto, cujo texto integral merece espaço pela clareza com que retratou essa nova atuação estatal: “Por un lado, el Estado contemporáneo libera y apoya dinámicas propias de una economía capitalista, permitiendo una intensa apropiación de la naturaleza; pero por otro lado, intenta regular e intervenir esos ámbitos mercantiles. En efecto, todos los gobiernos progresistas proclaman que su objetivo en el área económica es lograr crecimiento, lo que sería indispensable para generar empleo, captar renta para poder financiarse, etc. Por lo tanto, este Estado liberaliza y protege dinámicas propias del capitalismo contemporáneo, y se abstiene de intervenir cuando se ponen en riesgo esos procesos de acumulación. La promoción se hace con diferentes grados de apoyo y participación, que van desde cobertura jurídica hasta subsidios de diverso tipo; el aliento y protección al ingreso de inversiones, y hasta en algunos casos directamente el desarrollo de la actividad por medio de empresas nacionales” (GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos in Nueva Sociedad, v. 237, 2012, pp. 128-146).

también permitió la creación de grupos transnacionales (ou campeões) que colocarían al país como uno de los líderes de la exportación de la naturaleza⁷³.

Indicando ejemplos de otros países, los autores del tema destacaron que a Venezuela y a Bolivia se dedicaron a la exploración de petróleo y hidrocarburo; esa última también desarrolló nuevas frentes de explotación de mineral de hierro; Argentina también promovió el crecimiento de la minería; y Uruguay buscó nuevas fuentes de extracción de petróleo en su costa. En línea con lo que teorizó EDUARDO GALEANO, América Latina pasó no solo a mantener sus venas abiertas, sino a comercializar sus propios órganos, incluso los vitales⁷⁴.

ANDY ROBINSON también ve con claridad este momento, en que todo pareció funcionar muy bien y se tenía la perspectiva de que así seguiría para siempre, como un superciclo de las commodities, cuyo término estaba muy lejos de lo que se esperaba.

Aprovechando el ciclo, gobiernos de izquierda⁷⁵, en general, crearon programas de distribución de renta a los ciudadanos con el dinero que fluía del nuevo formato de extracción de la naturaleza. Como ejemplo, fueron sostenidos y se mostraron bien-sucedidos el Bolsa Familia⁷⁶,

⁷³ “Posiblemente el Brasil de Lula y Rousseff sea el mejor ejemplo de esta nueva configuración, en la que el Estado ha asistido con enormes volúmenes de dinero a empresas exportadoras y ha contribuido a la transnacionalización de un pequeño grupo de grandes corporaciones (tales como JBS-FriBoi en ganadería y carnes, Odebrecht en construcción, Vale en minería, etc.)” (GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, v. 237, 2012a, p. 128-146. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>. Acceso en: 20 jun. 2021).

⁷⁴ “Es así que en varios gobiernos progresistas están implementando planes y apoyos para profundizar los sectores convencionales como también para ampliarlos a nuevas áreas. Por ejemplo, los nuevos gobiernos de Brasil y Venezuela favorecen aún más la exploración y explotación de hidrocarburos, y en Bolivia se tomaron medidas en ese sentido, aunque sus resultados son contradictorios. Pero en un hecho destacable, estos gobiernos también promueven nuevos sectores extractivos: este es el caso con la minería bajo la administración Correa en Ecuador, el apoyo de una nueva minería del hierro en Bolivia, el fuerte protagonismo estatal en promover el crecimiento minero en Brasil y Argentina, mientras que la izquierda uruguaya se aventura en la prospección petrolera en su costa” (GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Varios autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), 2009, pp. 191.)

⁷⁵ “National governments, especially those with a left-liberal and further left orientation, were thereby granted new room for maneuver in social policies. Thus the distribution of additional revenues gained from the resource sector allowed poverty rates to be lowered and persistent social inequalities reduced (this was particularly the case in Venezuela)”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 127.)

⁷⁶ “Merced a la demanda china, los violentos avatares y vaivenes de la dependencia externa parecían cosa del pasado. El precio del hierro se había quintuplicado en los años de la primera presidencia de Lula (2003-2010), de treinta dólares la tonelada métrica pasó a ciento cincuenta dólares, y el valor de las exportaciones brasileñas de hierro se quintuplicó también. No parecía ser el típico aumento volátil del precio de las commodities que había conducido al desastre tantas veces en América Latina. Se trataba de un llamado superciclo que llevaba más de diez años en fase alcista y no daba señales de agotamiento. El hierro parecía haber forjado la base inquebrantable del nuevo desarrollismo extractivista de la izquierda brasileña. Las exportaciones de Vale y los correspondientes ingresos millonarios de divisas facilitaron un aumento espectacular de la renta de las clases bajas. Mediante los subsidios de Bolsa Familia, los créditos baratos y las subidas del salario mínimo, treinta y seis millones de brasileños salieron de la pobreza extrema en la primera década del nuevo siglo y cuarenta y dos millones se incorporaron a lo que Lula denominó la nueva clase media brasileña” (ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona, Arpa, 2020, p. 67-68).

no Brasil, e outro semelhante conduzido no Equador (*Bono de Desarrollo Humano*)⁷⁷. Com o aumento do consumo e do poder de compra, a intensificação da exploração se mostrou ainda mais legítima, como se o poder popular compactuasse com tais medidas de saque dos recursos naturais⁷⁸.

No Brasil, outro exemplo dessa intervenção estatal apaziguadora se deu na criação de fundos de investimento cujas receitas se baseiam na exploração dos recursos naturais. A Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (Lei do Pré-Sal), que regulou a exploração do Pré-Sal, passou a exigir a formação de um fundo de investimentos (fundo social) destinado à área da educação⁷⁹. No entanto, o fundo nunca teve sucesso na sua arrecadação e manutenção no plano prático.

Veja-se: há captação de parte da renda gerada pela atividade neoeextrativista pelo Estado em favor dos seus cidadãos, mas não se olha para outras frentes, como o real desenvolvimento que pode (ou não pode) ser alcançado por essa atividade, os passivos decorrentes desse tipo de exploração, especialmente socioambientais, ou até mesmo o interesse das futuras gerações em relação àquela riqueza explorada naquele momento.

Isso é, nesse modelo, o Estado até intervém pela redistribuição da riqueza naquele momento, mas, assim como a versão original do extrativismo (o que aqui estamos chamando

⁷⁷ “As is well known, the new progressive extractivism defends these enterprises as sources of financing for programs to assist the poorest. This includes economic compensation to local communities, such as direct payments or infrastructure construction, as well as general instruments such as cash transfers that are monthly payments to people living in poverty throughout the country. Among the best-known examples of these are the human development coupon in Ecuador or the Family Bonus of the Worker’s Party government in Brazil” (GUDYNAS, Eduardo. *Extractivisms: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 72).

⁷⁸ “O Estado, afirmando sua legitimidade através das políticas redistributivas, seguiria sem oposição graças a uma sociedade ativa, crescentemente informada, com forte aumento do consumo” (CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A nova América latina*. São Paulo: Zahar, 2021, p. 47).

⁷⁹ “Art. 49. Constituem recursos do FS: (...) IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1o e 2o deste artigo; (...) § 1º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 49. (...) § 3o Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos royalties que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo’.” (BRASIL. Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/112351.htm. Acesso em 27.10.21).

de *clássico*), deixa de lado questões estruturais, complexas e relevantes, como se a decisão sobre a exploração fosse simplista⁸⁰.

O Estado dá, mas então tira. O Estado entrega parte da riqueza, atua como mediador, conquista novas compensações para a população atingida, mas afasta maiores reflexões sobre o tema. Abandona toda e qualquer política de industrialização e diversificação da economia. Explorar é o único caminho possível, a tábua da salvação — embora nem sempre aqueles mesmos líderes tenham pensado de igual modo no passado. Nesse sentido:

Gobiernos progresistas, como el de Lula da Silva, consideran que en el actual estado de crisis económica global, las exportaciones de materias primas serán su salvación, desean profundizar su papel de proveedor de materias primas (festejando las relaciones que en ese sentido se desarrollan con China), y reclaman liberalizar todavía más el comercio global.

Ese discurso sobre el ámbito internacional es casi opuesto al de la izquierda clásica latinoamericana durante buena parte del siglo XX. En cambio, en la actualidad, el neoextractivismo se apegan a la globalización, donde la exportación de origen extractivista se convierte en el nuevo medio privilegiado para el crecimiento económico⁸¹.

Um olhar mais atento, no entanto, revela que a redistribuição de renda decorrente da utilização da política neoextrativista não provoca alterações substanciais do quadro

⁸⁰“En consecuencia, los gobiernos progresistas buscaron justificar el neoextractivismo afirmando que éste es la vía que permite generar divisas al Estado, luego reorientadas a la redistribución del ingreso y al consumo interno, o bien hacia actividades con mayor contenido de valor agregado. Este discurso cuyo alcance real debería ser analizado caso por caso, y según diferentes fases o momentos, buscaba oponer de modo simplista la cuestión social (la redistribución, las políticas sociales) con la problemática ambiental (la preservación de los bienes comunes, el cuidado del territorio), al tiempo que dejaba afuera discusiones complejas y fundamentales sobre el desarrollo, la sustentabilidad ambiental y la democracia” (SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c, p. 27-28).

“There seems to have been no real serious attempt to use the commodities boom to engineer a transformation as sketched above. At best, some nations, including particularly Chile, have constructed social saving funds to guard some of the surplus obtained from commodities against future declines in demand” (CYPHER, James Martín. South America's commodities boom: developmental opportunity or path dependent reversion?. *Canadian Journal of Development Studies*, n. 30, 2010, pp. 656).

⁸¹ GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, p. 220.

socioeconômico⁸², mas permite basicamente melhorar as condições de vida naquele momento⁸³.

E para os atentos, que contestavam a entrega das riquezas nacionais a exploradores (muitas vezes estrangeiros), haveria outro tipo de resposta por parte do governo: a violência estatal. ALBERTO ACOSTA e JOHN GUIJARRO, por exemplo, lembram-nos dos conflitos promovidos entre o Estado equatoriano e a população de forma a forçar (destacamos: forçar) a atividade minerária naquele país⁸⁴.

Estado como agente explorador (direta ou indiretamente)

É também característico ao fenômeno a assunção pelo Estado do papel de apoiador à exploração feita pelos terceiros ou por si próprio – em ambos os casos o consideramos como um agente explorador.

Se a exploração é conduzida por agentes privados e estrangeiros, o Estado recua na atuação direta da atividade exploratória. E para que isso aconteça no plano dos fatos, é preciso que o Estado deixe de manter empresas estatais que sejam capazes de explorar tais recursos (como o Estado brasileiro o fez em relação à Vale e ao Pré-Sal), e, ainda mais, é preciso que o Estado fomente a atividade a ser conduzida por aquele *player*.

Nesse sentido, o Estado: (i) assume um papel coadjuvante na exploração, (ii) facilita a exploração, e (iii) defende a exploração perante os governados.

⁸² “Some of the surplus revenue from oil or mining is redistributed, but there is no in-depth income and wealth redistribution process” (ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 79).

“[...] the entire policy framework in Latin America is to promote as much short-term gain from economic activity like natural resource exploitation without accounting for the social and economic costs of such activity” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 136).

⁸³ “[...] the term neo-extractivism is linked to those national governments that use the surplus revenue from extractive activities to fight poverty and enhance the material well-being of the masses (Gudynas, 2009; Svampa, 2012; Acosta, 2013)”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 129)

⁸⁴ “El Estado ecuatoriano, administrado por un supuesto Gobierno “progresista”, ha llegado a usar la violencia contra todos quienes se opongan a la expansión del extractivismo. Han existido varias personas desplazadas violentamente para facilitar la explotación petrolera o minera, con lo cual el Estado se ha desentendido completamente con el derecho de “consulta previa” que poseen las comunidades respecto a la decisión sobre explotar o no recursos en sus territorios. Así el Estado ha adquirido completamente una lógica extractivista” (ACOSTA, Alberto; GUIJARRO, John Cajas. Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMÍNGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016b. p. 409).

Veja-se que no Brasil a adoção do neoextrativismo ganhou fundamentos ainda na década de 1990. Com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), três momentos importantes e que dão espaço para o fenômeno neoextrativista na seara minerária (que ainda iria se cristalizar) tornaram a adoção do modelo neoliberal mais evidente e indicaram nosso assento no *Consenso das Commodities*: (i) a alienação de estatais relevantes para o desenvolvimento nacional, dentre elas a “Companhia Vale do Rio Doce”, e a redução do controle estatal sobre a “Petrobras”; (ii) a flexibilização do papel estatal quanto à regulamentação da atividade minerária; e também (iii) a concessão de benefícios fiscais para incentivar a exportação de produtos primários não beneficiados.

Em maio de 1997, a Vale foi alienada em hasta pública por preço inferior à sua real avaliação — o que já foi objeto de discussão judicial em algumas ações. A Vale era a principal exploradora de recursos minerais à época e grande conhecedora do mapa geológico brasileiro. A sua aquisição e transferência de controle para agentes privados permitiu ao mercado um salto qualitativo e quantitativo para a expansão da prática pelo território⁸⁵.

Com a redução da participação do Estado no controle societário da Petrobras, e a oferta dessas ações ao mercado, o Estado perdeu em parte o controle sobre ela — e, portanto, sobre a exploração de recursos petrolíferos e seu refino. Nessa toada, perdeu também importante papel no controle de preços internos, dada a relevância do insumo na produção de tantos outros itens.

A Lei Kandir, de 1996, consolidou o modelo de exportação de produtos primários. Com ela, atribui-se isenção na cobrança de parte significativa de impostos (basicamente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS) que incidiria sobre a exportação de tais produtos⁸⁶. Em consequência, as exportações aumentaram e um processo de

⁸⁵ Veja-se o que diz GILBERTO BERCOVICI e JOSÉ FONTOURA sobre o tema: “A Companhia Vale do Rio Doce tinha capacidade autônoma de atrair investimentos e parcerias, além de ser internacionalmente competitiva. A sua política não era exclusivamente voltada à mineração e exportação, mas também articulava espacialmente as várias áreas abrangidas por sua atuação, sendo, na expressão de Maria da Conceição Tavares, um “vetor de dinamização econômica e integração produtiva nacional”. O argumento principal utilizado para justificar a privatização, o da necessidade de obtenção de recursos para diminuir a dívida interna do país, não possui veracidade alguma. O Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade autônoma de decisão sobre a política econômica, uma empresa essencial para o planejamento do desenvolvimento nacional e seu grande instrumento de atuação no setor mineral, além de divulgar as informações estratégicas sobre os recursos minerais do subsolo para os competidores estrangeiros da Companhia Vale do Rio Doce que se habilitaram para participar do leilão de privatização”. (BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*, São Paulo, Contracorrente, 2021, p. 37).

⁸⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em 18.11.21.

desindustrialização passou a se acelerar em nosso país – considerando que o beneficiamento de tais materiais apenas os encareceria, quando o envio da matéria *pouco* ou *não beneficiada* traria maior vantagem tributária. Nessa sistemática perversa, privilegiou-se o porto à fábrica.

Nos idos dos anos 2000, o papel subordinado do Estado se tornou ainda mais evidente, com o aumento no número de concessões, mudança no conteúdo da balança comercial e dependência do mercado externo, como abordaremos adiante.

Em outros casos, o Estado age diretamente na exploração de maneira a se apropriar de toda a renda gerada. Estados como Bolívia, Venezuela e Equador (pelo menos por um tempo) adotaram políticas mais progressivas e nacionalistas, inclusive em detrimento das garantias liberais, nos quais as intervenções “tomaram a forma de nacionalização parcial dos recursos naturais, altas taxas de lucros oriundos de tal material, a imposição de tributos para exportação, e o estabelecimento de certos programas sociais, para nomear as medidas mais importantes”⁸⁷.

2.1.2 Elementos de diferenciação subsidiários

Como adiantado, a principal característica que nos permite compreendê-lo como uma nova forma de extrativismo (o *neoextrativismo*) é o papel do Estado em relação à atividade. No entanto, a nosso ver, parece-nos que há outras duas circunstâncias que devem ser consideradas para termos uma visão mais completa do fenômeno: (i) o pretexto, e (ii) o contexto.

O neoextrativismo é também um *disfarce*, e nisso, diferencia-se da pura e tradicional extração de recursos naturais a qual os países provedores de matérias-primas conheciam. Explicamos.

O neoextrativismo atua nos países da periferia sob um pretexto, a nosso ver falso, de que aquela atividade permitirá a absorção de benefícios pela comunidade e deve ser por ela apoiada sem qualquer resistência.

O neoextrativismo usa de um ferramental complexo que procura lhe atribuir algum grau de legitimidade para a exploração, especialmente na mineração. Entre tais mecanismos, tem-se a elaboração de uma plataforma de sustentabilidade socioambiental por parte da mineradora; o apoio alegadamente incondicional à comunidade, revestido por procedimentos

⁸⁷ Tradução livre do excerto: “This seems to be the case particularly in countries with so-called progressive governments in power, such as Bolivia, Venezuela, and Ecuador, where in recent years post-neoliberal state interventions have taken the form of the partial nationalization of raw materials, high levels of profit taking from raw material production, the imposition of export taxes, and the establishment of certain social programs, to name the most important measures” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 132).

de consulta prévia e obtenção de licenças sociais para a instalação de seus empreendimentos; e até mesmo contratos celebrados entre as mineradoras, Estado e comunidade, albergando direitos e obrigações de cada um⁸⁸.

Tais recursos e ferramentas não eram sequer dispostos anteriormente, no modelo do extrativismo clássico. Ainda que mais próximo ao final do século XX, alguns países, a exemplo do Brasil, tenham passado a exigir licenciamento ambiental em certos empreendimentos, como mineração de larga escala, a relação pouco envolvia a comunidade. Não havia, naquele momento, valoração da responsabilidade sobre o preço do produto ou da marca que o comercializa. Não havia disfarce quanto à brutalidade da atividade.

Foi justamente com o aumento da demanda pelos recursos naturais e com a facilitação do acesso à informação (como hoje tomamos conhecimento, por exemplo, do avanço do desmatamento da Floresta Amazônica em velocidade quase instantânea), que o pretexto passou a ser utilizado com mais afinco por todos os agentes exploradores envolvidos, inclusive o Estado.

É *neo* também em função do contexto em que se insere.

O momento da evolução capitalista é outro e isso muda a forma como podemos ver a atividade extrativa. Sem dúvida, há aproveitamento pelo ser humano, mas a razão, a quantidade, a velocidade, a origem e destino de tais materiais é substancialmente diferente daquilo que se via no passado.

Há um novo contexto dado pelo *Consenso das Commodities* que reafirma a orientação econômica dos países, que consolida os centros de decisão em dados países, que estabelece elementos de estratificação e subordinação — e o mais relevante: entre Estados teoricamente independentes. Não se fala mais daquela relação de colônia, daquela exploração arcaica. Há um novo contorno dado à atividade.

Não podemos repisar o conceito de extrativismo como fazíamos, sem reconhecer as alterações de cenário econômico, histórico, social e geográfico em que nos encontramos. Nunca deixou de ser o mesmo processo de exploração, mas ganhou contornos tão diferentes que já não pode ser visto como a mesma coisa.

⁸⁸ “Multi-actor investment contracts will allow governments, investors and host communities to participate as parties to contracts that define the relationship among the actors. They transform consultation of local communities to these communities’ contractual ability to effectively engage with projects that impact them directly. These tripartite contracts, with a focus on a wider group of actors and a regional component, engage the concept of community. [...] The multi-actor contract framework envisages the conclusion of negotiated contracts that determine the rights and obligations of the parties before the onset of a project”. (ODUMOSU-AYANU, Ibiranke T. Governments, Investors and Local Communities: Analysis of a Multi-actor Investment Contract Framework. *Melbourne Journal of International Law*, n. 473, 2014, pp. 495-496).

2.2 Conceito de neoextrativismo

Parece-nos que após termos compreendido quais são os fundamentos da criação desse fenômeno e seus elementos de distinção que nos permitem entender aquela determinada atividade extrativista como nova, podemos alcançar a definição do termo, ainda que no estado da arte — tal como se encontra nesse momento. Para tanto, traremos as principais definições encontradas por nós, para então formularmos nossa própria.

Segundo EDUARDO GUDYNAS, neoextrativismo é um modelo de desenvolvimento baseado na apropriação da natureza, que fomenta uma economia muito pouco diversificada, aumentando a dependência daquele Estado a um cenário internacional desequilibrado e contribuindo para a degeneração socioambiental dos pontos/Estados de extração, e que, ainda assim, apresenta um Estado um pouco mais ativo (o que não quer dizer *mais social*) e que busca ganhar legitimidade com a redistribuição de parte da renda obtida com a atividade⁸⁹.

Para MARISTELA SVAMPA, é um modelo de desenvolvimento baseado na exploração de recursos naturais e que, além do que se via no modelo anterior, expande-se para territórios antes intocados pela prática⁹⁰.

ULRICH BRAND, KRISTINA DIETZ e MIRIAM LANG vêem alguns dos elementos subsidiários que alocamos nessa tese como centrais para se alcançar a definição de neoextrativismo. Para eles, seria “*um modelo de desenvolvimento que é alocado em uma fase histórica do desenvolvimento capitalista específica*”. Isso é: o contexto é um dos elementos que daria molde para esse modelo de desenvolvimento⁹¹. Em oposição ao conceito vinculado ao

⁸⁹“un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos” (GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *In*: (Vários autores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, pp. 188).

⁹⁰ “El neoextractivismo contemporáneo puede ser caracterizado como un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital” (SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c, p. 21).

⁹¹ “[...] a development model that is embedded in a specific historical phase of capitalist development where nature and its valuation in the world market play a decisive role for the realization of exchange value, and which exhibits commonalities across different political regimes” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 128).

modelo de desenvolvimento, tem-se alguns outros autores, a exemplo de DENNIS C. CANTERBURY⁹², que vê o fenômeno ocorrendo em breves momentos, em movimento cíclico, quando dos vales do sistema capitalista e sua escalada ao topo.

A partir das visões dos autores citados, em nossa visão, o neoextrativismo consiste na (i) exploração dos recursos naturais, (ii) orientada para exportação, (iii) em que, quando se aplica algum beneficiamento, esse é mínimo, (iv) com características técnicas de produção mais alargadas e avançadas e que importam em mais impactos socioeconômicos, (v) com o aumento da dependência econômica dos países exportadores em relação aos compradores, (vi) uma visível alteração do papel do Estado, como fomentador da prática e “redistribuidor” de parte da riqueza, (vii) o que pode ser usado por ele como estratégia eleitoral, (viii) além da manutenção das externalidades socioambientais no local da extração sem a adequada compensação ou mitigação, e (ix) tudo isso em um contexto geopolítico, social e econômico que intensifica a prática exploratória quase como se houvesse sido acordada voluntariamente entre os explorados e os exploradores.

Nesse sentido, o novo modelo de extração vai além daquele anterior, especialmente quanto aos pontos indicados nos itens (iv) a (ix), com exceção do (viii).

2.3 Percepção geográfica sobre o fenômeno

2.3.1 Prevalência em países periféricos

O neoextrativismo ocorre em quadros históricos, econômicos e políticos que lhe permitem a existência: os fundamentos da ocorrência do fenômeno, como trouxemos no item 1.3. E é justamente em função desses fundamentos, que vemos sua ocorrência em determinados espaços geográficos. Em linha com nossa posição, DIANA VELA ALMEIDA nos indica que o extrativismo em si já é relacionado a relações geopolíticas, econômicas e sociais produzidas e mantidas ao longo do tempo⁹³.

É importante que os espaços de ocorrência guardem riquezas naturais passíveis de exploração.

⁹² “[...] neoextractivism is a capitalist dynamic that takes place at different historical conjunctures as capitalism evolves. It is cyclical and produced by certain conditions of capitalism, namely crisis and reform”. (CANTERBURY, Dennis C. *Neoextractivism and capitalist development*. Londres: Routledge, 2018, p. 40-41).

⁹³ “Extractivism is related to existing geopolitical, economic and social relations produced throughout history” (ALMEIDA, Diana Vela. *Extractivism*. Disponível em: <https://unevenearth.org/2020/08/extractivism/>. Acesso em: 27 jun. 2021).

É também preciso que se tenha certa estabilidade política que permita a exploração comercial das riquezas. Zonas de guerra ou instáveis não são áreas muito bem quistas pelos que lucram com o neoextrativismo.

Questões logísticas são mais do que importantes. A distância entre os centros de exportação e de consumo deve ser adequada e dialogar com o valor da matéria-prima a ser extraída. De igual modo, deve-se ter uma infraestrutura básica para que o escoamento do recurso natural possa ocorrer⁹⁴. Como vimos, o fenômeno neoextrativista é baseado em enclaves destinados à exportação. Assim, a inviabilidade logística de exportar tais recursos impacta na sua ocorrência.

Há de se considerar também os interesses da comunidade. E nesse sentido, as práticas neoextrativistas tendem a não ocorrer em locais em que a comunidade não as recebe. Dizemos *tendem*, pois, em alguns casos, ainda que os locais se coloquem de maneira contrária à ocorrência da exploração, os próprios governos podem se colocar contrariamente à população.

Esse tópico trazido acima nos leva ao último ponto de reflexão acerca da localização do fenômeno no globo: o papel que determinada região exerce em relação ao outro. Isso é: se um país se insere como subordinado na dinâmica do comércio global, tomando para si, voluntariamente ou não, a tarefa de prover com suas matérias-primas outros países e regiões que as beneficiarão, em linha com o *Consenso das Commodities*.

A ocorrência neoextrativista então considera a existência da riqueza, a possibilidade política e logística de extraí-la de seu ponto de origem (novamente, um dos conceitos instrumentais do item 1.1.1, a rigidez locacional), o papel da comunidade em torno da extração e o assento tomado por dado território na dinâmica do *Consenso das Commodities*. E nesse sentido, ter-se-á maior ocorrência do fenômeno nas terras da África, Ásia e da América Latina.

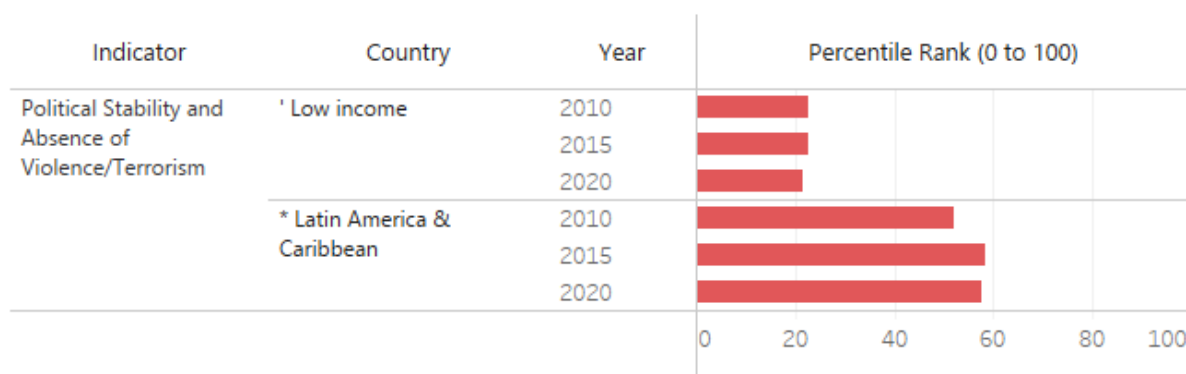
De fato, a América Latina é uma das porções de terra (e de mar territorial, sem dúvida) mais ricas em termos de recursos naturais em todo o globo. A título de exemplo, quando

⁹⁴ Interessante notar que, em alguns casos, o próprio país que receberá as commodities é responsável pelos investimentos locais para garantir o suprimento daquelas. Nesse sentido: “China’s presence in Latin America is no longer solely through export and import markets. Increasingly, Latin Americans engage with the rapidly stocking of Chinese companies that have set up shop across the Americas. China’s oil and gas giants can be found wherever one finds oil and gas in Latin America – Argentina, Brazil, Colombia, Ecuador, Peru. [...] Argentina and Brazil are the recipients of the majority of Chinese investment in the oil and gas sectors [...]” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 49 e 53).

se analisa a concentração de minério de ferro no globo, vê-se que essa se encontra em grande quantidade na América Latina⁹⁵.

Em termos de estabilidade política, apesar da existência de *soft coups* (ou golpes de estado menos evidentes)⁹⁶, como recentemente vimos no Brasil e na Bolívia, há estabilidade suficiente para abrigar investimentos estrangeiros. Veja-se o gráfico abaixo, produzido por pesquisadores do BANCO MUNDIAL, cujos dados comparam a estabilidade política da América Latina e de outros países de baixa renda e onde 0 é ruim e 100 é ótimo. Vê-se que a estabilidade política daquela região é quase três vezes maior do que a média encontrada em países de baixa renda, nos três cenários analisados (2010, 2015 e 2020):

Gráfico 1 Estabilidade política (2010-2020)



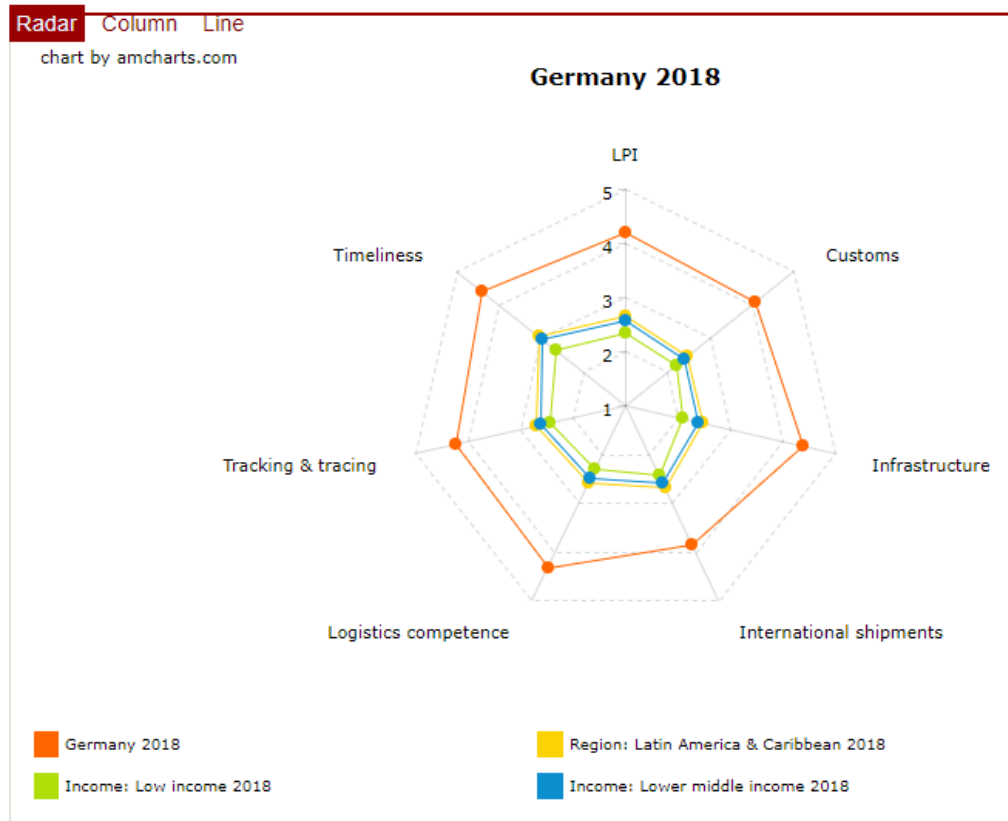
Fonte: THE WORLD BANK, 2021. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Acesso em: 16 dez. 2021.

De um ponto de vista logístico, há de se considerar que a América Latina apresenta razoável infraestrutura voltada para a exportação. Também em estudo do BANCO MUNDIAL, pode-se ver que, embora muito atrás do melhor player nesse tema, a Alemanha, os países que integram o bloco latino-americano (indicados pela linha amarela) ainda assim performam melhor que outros países de baixa renda (linha verde) e até mesmo de renda média (linha azul):

⁹⁵ Em 2020, a Austrália figurava como a principal reserva do minério, seguida pelo Brasil. Disponível em <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020-iron-ore.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁹⁶ “La dependencia de la exportación de commodities se mantuvo en muchos países, y cuando el superciclo de altos precios internacionales de minerales, de petróleo y de alimentos básicos acabó abruptamente, este error le pasó una enorme factura a una izquierda convencida de haber encontrado la fórmula mágica para redistribuir la renta y, al mismo tiempo, seguir gobernando. Con un efecto retrasado de cinco o seis años la gran crisis global de 2008 alcanzó América Latina. Los precios de las materias primas se desplomaron y la región entró en recesión. Los progresistas cayeron sucesivamente del poder, a veces con la ayuda de un golpe de Estado, en Ecuador, en Brasil, en Chile, en Argentina y finalmente también en Bolivia”. (ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona, Arpa, 2020, p. 16).

Gráfico 2 Nível de estrutura logística



Fonte: THE WORLD BANK, 2018. Disponível em: <https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/DEU/2018/R/LAC/2018/I/LIC/2018/I/LMC/2018>. Acesso em: 16 dez. 2021 (onde 0 é ruim, e 5 é ótimo).

Por fim, o interesse da comunidade com a exploração e as posições que os países que integram essa região ocupam podem ser vistas de maneira conjunta a partir dos próprios cenários que demonstramos no item 1.3: o contexto histórico e o novo papel desempenhado pelos Estados em tais territórios traduzem a inexistência de voz da comunidade local e a aparente necessidade de tais países se subordinarem a centros de decisão presentes no Norte Global.

Assim, tem-se na América Latina, como sempre se teve⁹⁷, um território ideal para a manifestação do neoextrativismo.

⁹⁷ “It is an economic model of development that transnational companies and states practice worldwide and that can be traced back more than 500 years all the way to the European colonial expansion”. (ALMEIDA, Diana Vela. *Extractivism*. Disponível em: <https://unevenearth.org/2020/08/extractivism/>. Acesso em: 27 jun. 2021.).

“Desde la apertura de los regímenes de inversión en la década del ‘90, América Latina ha sido una gran receptora de la inversión internacional” (BASTIDA, Ana Elizabeth; BUSTOS, Luis. *Hacia regímenes para la gestión sostenible de los recursos minerales. Reformas constitucionales, derecho y jurisprudencia en América Latina*).

2.3.2 Expansão das áreas de exploração

Enquanto fenômeno, vimos que o neoextrativismo busca mais recursos naturais para serem explorados e assim alimentar seu ciclo de transformação industrial, disponibilizando novos bens para o consumo. Para tanto, não basta intensificar a exploração de locais já conhecidos ou retomar sítios anteriores, abandonados à época por não se ter a tecnologia adequada para explorar a integralidade da sua riqueza. É preciso expandir em novas áreas, algumas das quais intocadas até então, nos locais em que o fenômeno tem espaço para acontecer, com especial destaque para a América Latina, como indicado acima⁹⁸, e África.

Em linha com o recorte desse estudo, tomemos o caso da exploração mineral.

Via de regra, a exploração mineral é sujeita a certas autorizações governamentais que tendem a avaliar (i) a capacidade do explorador de minerar, (ii) o fundamento técnico da exploração e (iii) a possibilidade de se explorar naquele local — considerando, teoricamente, suas implicações sociais, econômicas e ambientais.

Nesse quadro de exploração minerária, a expansão proposta pela demanda criada no cenário neoextrativista tende a flexibilizar o regime das concessões, enfraquecer a legislação que se mostre como um obstáculo para tanto e ignorar os pleitos da comunidade local.

HENRI ACSELRAD indica como exemplos no Brasil “a revisão do Código Florestal, as pressões empresariais do agronegócio e da mineração em torno do novo código mineral, à redução de áreas de unidades de conservação, à flexibilização das leis de proteção das terras indígenas, entre outros”⁹⁹.

CLÁUDIO OROZCO nos lembra que o fenômeno neoextrativista é capaz de transformar minas subterrâneas em valas abertas, retomar a exploração de minas abandonadas

Revue Internationale de politique de développement [on-line], n. 9, 2017, p. 6. Disponível em: <http://journals.openedition.org/poldev/2515>. Acesso em: 2 jul. 2020).

⁹⁸ “Following the Latin American example of neo-extractivism, many African governments have experimented with resource nationalism, although with considerable national-level variations”. (GRECO, Elisa. Africa, extractivism and the crisis this time. *Review of African Political Economy*, v. 47, n. 166, 2020, pp. 511-521. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03056244.2020.1859839>. Acesso em: 27 jun. 2021).

⁹⁹ ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do 'social'*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 7-8.

Também do autor: “Frente às facilidades oferecidas à operação de transnacionais nas economias latino-americanas, os processos de acumulação de riqueza passaram a assumir predominantemente uma forma extensiva, expressa notadamente na expansão territorial das frentes da mineração, do agronegócio, monoculturas de árvores, exploração de petróleo e gás” (idem).

e abrir novas frentes de extração em locais sem tradição em tal atividade, inclusive por razões técnicas ou geográficas, como a alta montanha ou subaquáticas¹⁰⁰.

Seguindo essa lógica, o neoextrativismo amplia suas fronteiras, alcançando territórios não explorados até então, como aqueles indígenas e as reservas naturais¹⁰¹. Na Colômbia, por exemplo, cerca de 9000 concessões de exploração de minerais foram concedidas entre 2002 e 2008 em áreas que abrigavam antes e até abrigam atualmente parques nacionais, reservas indígenas, mananciais etc.”¹⁰²

No território brasileiro, temos alguns exemplos que tratavam do neoextrativismo, inclusive em outros temas que não do núcleo central dessa tese (mineração). No Estado do Pará, que há alguns anos era basicamente revestido de vegetação original do bioma Amazônico, hoje se abriga o 5º maior rebanho do país, com cerca de 8% do plantel de bovinos do país¹⁰³, em pecuária extensiva, com a necessária derrubada das áreas de floresta.

A Universidade Estadual Paulista mantém um repositório de informação, denominado “Atlas da Questão Agrária” e que congrega e explicita a evolução do setor no

¹⁰⁰ “Observam-se novos processos de ocupação territorial nos quais: i) as minas subterrâneas em produção são convertidas em minas de formato a céu aberto; ii) as regiões mineradoras abandonadas devido ao seu baixo grau são reativadas conforme a nova tecnologia; iii) comarcas sem história mineradora são abertas à exploração; e iv) são abertas jazidas de difícil acesso localizados em regiões de alta montanha, polares e subaquáticas”. (OROZCO, Claudio Garibay. A organização do Cluster minerador global para a instauração de horizontes de coerção sobre sociedades locais à luz do caso mexicano. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do ‘social’*. Rio de Janeiro, Garamond, 2018, p. 65).

¹⁰¹ No Brasil, especificamente quanto aos territórios indígenas, a proteção é dada em âmbito Constitucional, conforme explicita o art. 231, § 2º. Em complemento, o art. 176, § 1º somente permite a exploração formal com autorização do Congresso Nacional. Sobre o tema, o artigo de Melissa Volpato Curi aborda, inclusive, as tentativas de regulamentação da matéria (CURI, Melissa Volpato. Aspectos legais da mineração em terras indígenas. *Revista de Estudos e Pesquisas*, Brasília, Funai, v. 4, n. 2, 2016. Disponível em http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudios-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v4_n2/Artigo_6_Melissa_Volpato_Aspectos_legais_da_mineracao.pdf. Acesso em: 27 jun. 21).

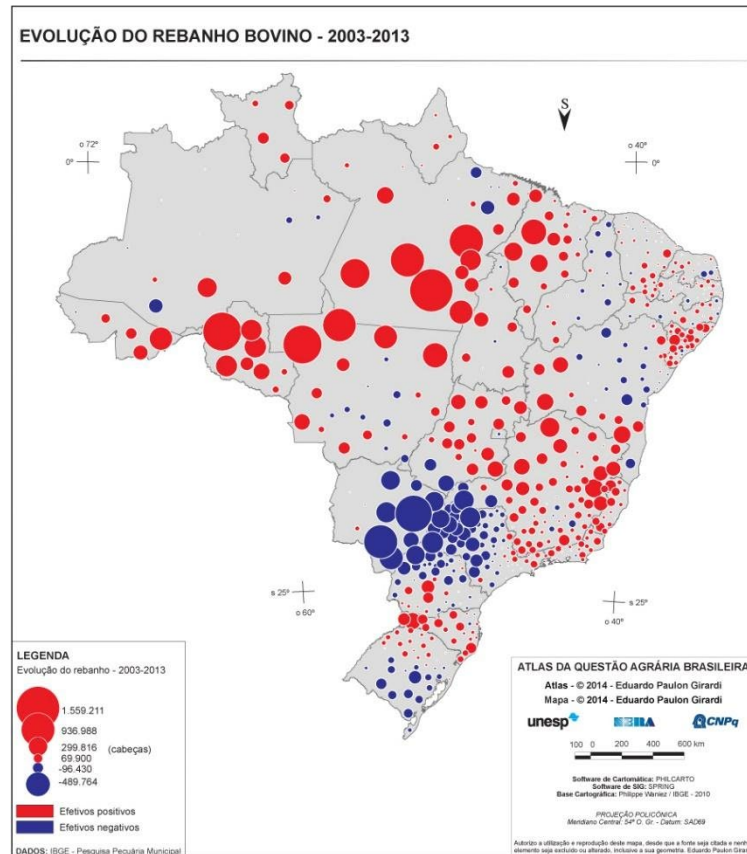
“During the expansion of the extractive and infrastructure frontiers in Latin America, territories that were previously isolated or protected and (...) have been opened up for exploitation” (RAFTOPOULOS, Malayna. Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America. *The International Journal of Human Rights*, v. 21, n. 4, 2017, p. 388. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1301035>. Acesso em: 06 jan. 2022).

¹⁰² En Colombia uno de los detonantes de conflictos por afectación de ecosistemas y áreas protegidas, corresponde a la gran cantidad de títulos otorgados a empresas en áreas protegidas del país con ecosistemas relevantes de fauna y flora; por ejemplo, durante los periodos de gobierno (2002-2006) y (2006-2010) se otorgaron casi 9.000 títulos mineros en parques nacionales, reservas indígenas, páramos, manantiales y territorios colectivos afrodescendientes (ZÁRATE, Ruth; VÉLEZ, Claudia L.; CABALLERO, José A. La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos. *Revista Espacios*, v. 41, n. 24, 2020, p. 161).

¹⁰³ A informação foi coletada a partir do Censo Agropecuário conduzido pelo IBGE em 2017, cujos resultados podem ser consultados em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso em: 27 jun. 2021.

Brasil. Como se pode ver na imagem abaixo, a expansão da atividade pecuária no Pará foi positiva (ou seja, aumentou) e alcançou regiões mais alocadas ao oeste, no bioma amazônico:

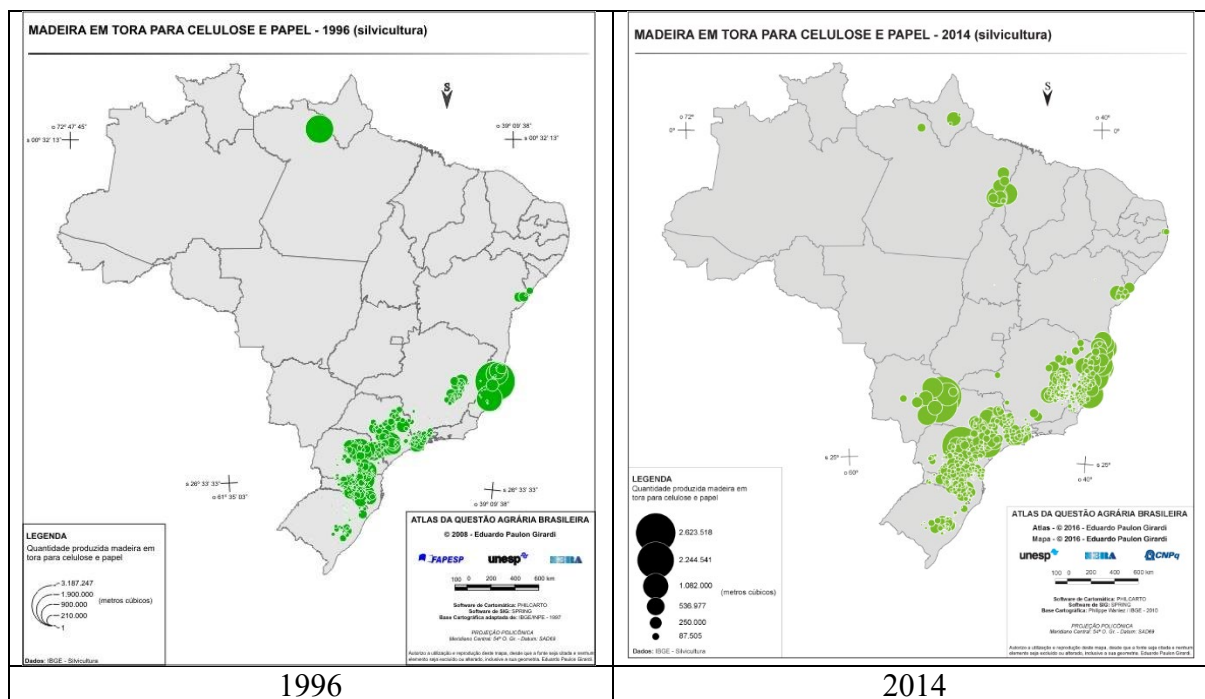
Gráfico 3 Evolução de áreas de pecuária no Brasil (2003-2013)



Fonte: GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da Questão Agrária. Disponível em: http://www.atlasbrasilagrario.com.br/_atlas_/maisanaliticospecuaria/. Acesso em: 27 jun. 2021.

Outro exemplo se tem no interior do Maranhão, que se tornou expoente na produção de celulose para exportação, por meio da monocultura de eucalipto (também chamado de *deserto verde*), usando recursos hídricos em volumes notáveis do seu lençol freático. Veja-se abaixo como a alocação da exploração de produtos florestais foi alterada:

Gráfico 4 Evolução de áreas de silvicultura no Brasil (1996-2014)



Fonte: GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da Questão Agrária. Disponível em: http://www.atlasbrasilagrarario.com.br/_atlas_/maisanaliticospecuaria/. Acesso em: 27 jun. 2021.

Como terceiro exemplo da expansão das fronteiras do extrativismo, temos os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que passaram a ocupar importantes posições no ranking de Estados em que se tem plantação de soja, por exemplo¹⁰⁴:

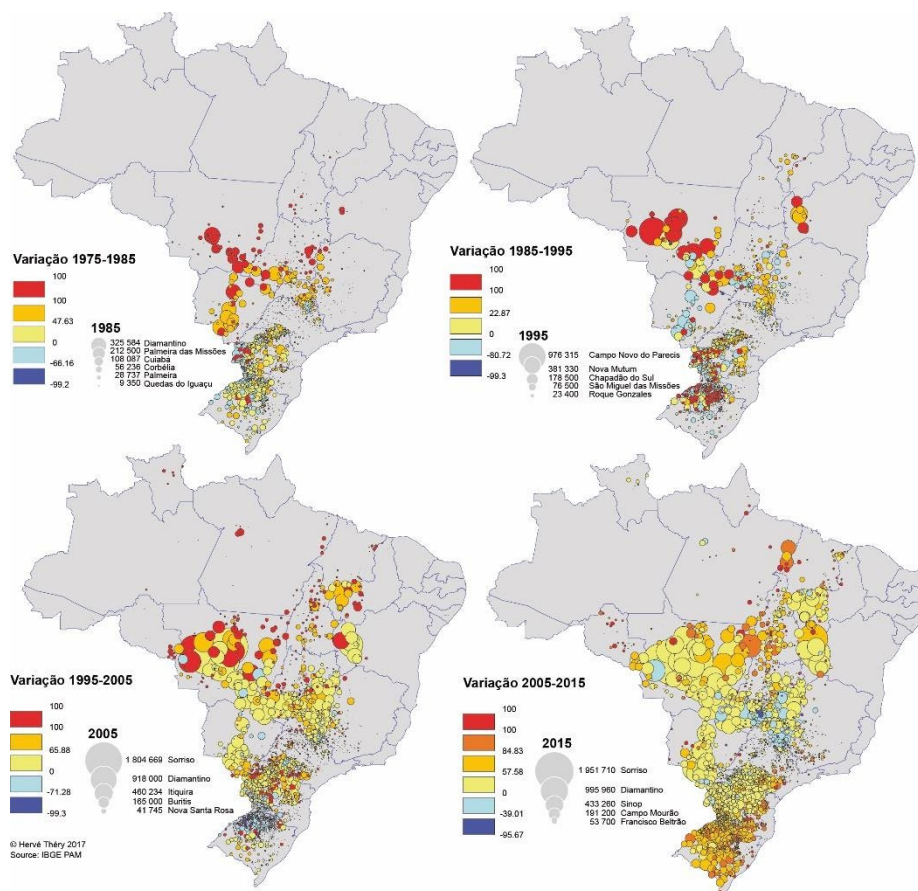
Unidade da Federação	Área plantada (hectares)
Mato Grosso	9.989.649
Rio Grande do Sul	5.980.671
Paraná	5.516.700
Goiás	3.548.384
Mato Grosso do Sul	3.120.790
Minas Gerais	1.692.582

Fonte: IBGE. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, conduzido pelo IBGE, com data-base em relação à safra de 2020. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1618>. Acesso em: 27 jun. 21.

Em adição à informação, veja-se no mapa a seguir a evolução da expansão da produção de soja até 2015:

¹⁰⁴ As informações foram extraídas do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, conduzido pelo IBGE, com data-base em relação à safra de 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1618>. Acesso em: 27 jun. 2021.

Gráfico 5 Evolução de áreas de plantio de soja no Brasil (1975-2015)



Fonte: KNORR, Márcio Texugo. Quarenta anos de expansão da soja no Brasil, 1975-2015. *Confins* [En ligne], v. 33, 2017, mis en ligne le 22 décembre 2017, Disponible em: <https://doi.org/10.4000/confins.12592>. Acesso em: 20 jun. 2021

Pelas ilustrações e informações acima, vê-se que a expansão ocorre não somente de um ponto de vista horizontal (para novos territórios), mas também vertical (no mesmo local que já é objeto de exploração).

Na atividade minerária, tais expansões também são vistas em ambas as frentes. Minas antigas, que deixaram de ser exploradas, passam a sê-lo novamente, graças a novas tecnologias; e áreas sem tradição mineira passam a tê-la. O fenômeno neoextrativista, que ocorre inserido em um contexto político, econômico e histórico, é ainda mais acentuado, torna-se ainda mais ganancioso, por assim dizer, com o aumento da demanda e dos preços dos recursos naturais.

Neste período de boom das commodities, tivemos a expansão por extensificação da produção em áreas já consolidadas, com a abertura de novos projetos em novas localidades (greenfields) e pela incorporação e retorno de áreas com jazidas anteriormente consideradas economicamente inviáveis por conta de baixos teores de

minério contido, do alto custo tecnológico ou da condição geográfica distante dos centros consumidores e sem infraestrutura adequada. Com o preço alto se tornou rentável investir em inovação tecnológica e em infraestrutura para explorar novas jazidas e expandir as escalas de produção¹⁰⁵.

Na América Latina a exploração mineral está avançando ora sobre biomas florestais relevantes, como a Amazônia, ora sobre regiões que merecem sua preservação pela clara importância em seu ecossistema, como a Cordilheira dos Andes.

Nesse sentido, e para fins ilustrativos, a literatura já identificou que, no Peru, por exemplo, as concessões mineiras ocupam mais de vinte por cento do território de todo o país. E as concessões para exploração de petróleo incidem em mais de *setenta e cinco* por cento da Amazônia peruana¹⁰⁶

No Brasil, comparando-se a área explorada para fins de mineração entre 1985 e 2020, tem-se um incremento de área em *20 vezes o tamanho original*. Antes, 31 mil hectares eram destinados à essa atividade, contra 206 mil no ano passado, os quais estão concentrados na Amazônia e Mata Atlântica (cerca de 87% das áreas)¹⁰⁷.

Essa expansão geográfica, com novas frentes e novos territórios — muitos dos quais inexplorados e até a pouco protegidos —, traz consequências diretas para a sociedade como um todo, especialmente quanto à externalidades negativas ambientais¹⁰⁸.

¹⁰⁵ WANDERLEY, Luiz Jardim. Do boom ao pós-boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. *Revista Versos – Textos para discussão Poemas*, n. 1, n. 1, 2017, p. 2.

E ainda: “En el actual context, el extractivismo debe ser entendido como un patrón de acumulación baseado en la sobreexplotación de recursos naturales – en grand parte no renovables – y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como ‘improductivos’. El proceso abarca desde actividades como la megaminería a cielo abierto y la explotación hidrocarburífera (...), hasta la expansión de la frontera forestar, energética y pesquera, así como la de los agronegocios (...)” (SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 16).

¹⁰⁶ “mining concessions in Peru have continued to grow, accounting for 21.02 percent of the country’s land area in 2013, while oil blocks already cover approximately 75 percent of the Amazon region” (GUDYNAS, Eduardo. *Extractivisms: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 67-68).

¹⁰⁷ PROJETO MapBiomias – Mapeamento da superfície de mineração industrial e garimpo no Brasil. Coleção 6. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf. Acesso em 07 nov. 2021.

¹⁰⁸ Externalidades essas, cujo custo não é incorporado ao preço do produto ofertado ao mercado externo, como se a comunidade local tivesse que suportá-la sem participar dos ganhos: “Em otras palabras, aunque la producción y exportación de productos intensivos en recursos naturales genera riqueza, también generan una gran cantidad de externalidades negativas que no se incorporan a los “sistemas de costos”, y acaban dañando a grupos específicos de la sociedad” (MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. *Minería en Brasil: Problemas, perspectivas y desafíos*. *Extractivismo: nuevos contextos de dominación y resistencias*. Cochabamba: Cedib, 2014, pp. 149).

2.3.3 Reflexos ambientais da expansão territorial do neoextrativismo

O neoextrativismo força a "comoditização" da natureza, transformando-a em rochas, óleos e minerais — sem reconhecer tais coisas como parte integrante do espaço em que vivemos¹⁰⁹. Sem outras considerações de ordem ética ou moral, a prática extrativista busca novos territórios, ainda que custe a degradação desses. Os danos ambientais são um dos mais notáveis efeitos da prática.

A prática extrativa em si, como já era conduzida nos espaços latino-americanos, já implicava certos danos ambientais, como a contaminação ambiental causada por derramamentos de petróleo. No entanto, com a intensificação das atividades e alcance dessas em áreas antes inexploradas, as quais por muitas vezes se mostram mais sensíveis à intervenção humana por serem mais isoladas, tem-se uma degradação ambiental maior do que a que tivemos no passado.

No cenário agrícola ou pastoril, tem-se a formação de monoculturas e campos de pastagem em territórios inexplorados ou antes formados por florestas e bosques, como destacamos no avanço da pecuária na região da Amazônia brasileira no item 2.3.2 anterior.

Na mineração, a abertura de novas frentes de lavra do tipo aberta simplesmente faz com que aquele lugar suma (a terra é literalmente retirada)¹¹⁰ – como CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE já observara acerca de Itabira, em Minas Gerais, da qual só se lembrava como uma fotografia na parede¹¹¹.

A atividade extrativa mineral também pode exigir a criação de barragens de rejeitos, as quais não apenas sufocam a área sobre a qual são instaladas, mas cuja instabilidade pode se mostrar fatal para o meio em que está inserida. No *fracking*¹¹², os danos ambientais são ainda estudados, dada a sua relativa novidade, porém, sabe-se desde já que esses acontecem em grandes proporções; no garimpo, a poluição é evidente, especialmente por se ter uma atividade

¹⁰⁹ “Extractivisms reinforce the commodification of nature, presenting it as a mere aggregate of resources, such as minerals or hydrocarbons in the subsoil”. (GUDYNAS, Eduardo. Extractivisms: tendencies and consequences. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 67).

¹¹⁰ “In the case of open-pit mega-mining, it must be recognized that it is actually an ecological amputation, in the sense that it is a physical removal of ecosystems. That happens with farms that cover large areas and remove millions of tonnes of rock per year (for example, the Yanacocha gold miner in northern Peru extracts 180 million tonnes per year)” (Ibid., p. 65).

¹¹¹ Confidência do Itabirano. In: *Sentimento do Mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 10.

¹¹² Método de extração de combustível líquido e gasoso natural das rochas, por meio da injeção de um tubo no solo com uma mistura de diversos produtos químicos, de maneira que a pressão exercida pelo líquido que é injetado fisure certa camada do subsolo e assim possa se retirar os combustíveis.

pouco coordenada e cuja geração de valor não permite medidas profiláticas ambientais adequadas. De igual modo, a perfuração de novos poços de petróleo na costa, em maior profundidade, representa risco significativo de derramamentos e poluição marítima¹¹³.

A degradação ambiental é evidente¹¹⁴.

Apesar dos fatos, a expansão neoextrativista não compensa adequadamente seus passivos. Pelo contrário, distribui os danos de maneira desequilibrada, mantendo-os nos locais de exploração, afetando a população local, longe dos territórios dos países centrais. MARISTELA SVAMPA vê nesse quadro o que ela chama por “injustiça ambiental” tanto em uma visão externa (entre países) quanto interna (entre comunidades):

La distribución de los costos ambientales suele evidenciar patrones históricos de injusticia ambiental que reflejan profundas desigualdades, no solo entre los países del norte y del sur, sino también en el interior de nuestras sociedades¹¹⁵.

Ainda que o discurso de sustentabilidade seja reproduzido pelos operadores da atividade extrativa, não há como precificar a degradação do ambiente em que o ser humano está inserido. E daí também nossa visão de que o neoextrativismo tem por elemento de diferenciação em relação ao modelo *clássico* o disfarce – de que compensa seus danos, quando, a bem da verdade, apenas os mitiga (quando o faz).

Veja-se: não é factível substituir a qualidade do ar que certo morador de certo local tinha antes da intervenção extrativista por moeda. De fato, nenhuma medida de mitigação afasta na totalidade o dano causado, mas, como a própria etimologia adverte, reduz, mitiga.

Os males trazidos pela expansão do neoextrativismo sobre os territórios do sul, especialmente aqueles antes intocados, atingem tão somente os locais, e não aqueles que assim decidiram explorá-lo. E são assim apresentados como inevitáveis e “males de menor monta” perante os benefícios das rendas que alcançariam tais regiões¹¹⁶. Como já indicamos no item

¹¹³ Uma boa exemplificação é encontrada no texto de Maristella Svampa: “Tierras degradadas, derrames de químicos utilizados por las industrias, derrames de minerales e hidrocarburos que destruyen el fauna, muerte de animales, desertificación, campos atravesados por picadas, cientos de hectáreas de suelo infértil, son algunos de los daños que la explotación industrial, petrolera y minera han venido dejando” (SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 82).

¹¹⁴ “Environmental effects such as the disappearance of natural areas, reduction of biodiversity (notably deforestation), contamination of soils, water and air, deterioration of soils (including compaction and erosion), loss of water bodies, etc. undoubtedly exist”. (GUDYNAS, Eduardo. *Extractivisms: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 65).

¹¹⁵ SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 82.

¹¹⁶ “Environmental destruction is accepted as the inevitable cost of achieving development” (ACOSTA, Alberto. *Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse*. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa

1.3, no modelo neoextrativista deve-se aceitar o fardo, pois seria esse tipo de exploração a *tábua da salvação* daquela sociedade ainda periférica.

Ainda que sejam minimamente compensados, o Norte Global ainda mantém certa “dívida ecológica” perante o Sul, não apenas por todo o passado de exploração que não foi indenizado, mas também porque os efetivos impactos ambientais não podem ser realmente eliminados, uma vez que são impossíveis de serem calculados¹¹⁷.

As pesquisadoras CLAUDIA MARCELA ORDUZ ROJAS, DORALICE BARROS PEREIRA e JANISE BRUNO DIAS já analisaram os impactos da atividade neoextrativista com exaustiva revisão bibliográfica e puderam concluir que a expansão da atividade minerária na proposta neoextrativista contribuiu também para o aumento dos conflitos entre locais e mineradoras¹¹⁸.

Esses conflitos fomentam ainda a migração involuntária dos moradores das regiões e territórios então não atingidos pela atividade extrativista para outros locais¹¹⁹. O deslocamento causado pela atividade neoextrativista é também uma violação dos direitos humanos¹²⁰.

Luxemburg Foundation, 2013, p. 62). Adiante o mesmo autor assim coloca: “This reinforces that social and environmental impacts can be compensated by means of monetarized instruments. Put in a very schematic way, it promotes positions like ‘I contaminate you, but I pay you.’ This clearly reinforces the commodification of nature and society”. (Ibidem, p. 72).

¹¹⁷ “Por deuda ecológica debe entenderse el no pago por parte de los países altamente industrializados de los daños causados durante varios siglos por la explotación indiscriminada de los recursos naturales destinados a la exportación, sin que se contabilizarán los impactos negativos sobre los ecosistemas y el hábitat locales” (CANTOR, Renán Vega. El imperialismo ecológico. El interminable saqueo de la naturaleza y de los parias del sur del mundo. *Revista Herramienta*, n. 31, [online]. Disponível em: <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=341>. Acesso em: 18 abr. 2021).

¹¹⁸ “In Latin America, Brazil is the most paradigmatic case. The intensified resource extraction quickly turned the country into the largest mining country in Latin America (Gudynas, 2012), the second largest iron ore producer in the world, and one of the world's major global players in mineral production. However, the expanded and intensified mining activity brought environmental injustices and contributed to the onset and spread of environmental conflicts, as recorded in national (Zhour, 2017; Rojas and Pereira, 2017, 2015; Milanez and Santos, 2013; Malerba et al., 2012; Acsehrad, 2004) and international literature (Marshall, 2017; Zhour et al., 2016; Zamora, 2015; Burchardt and Dietz, 2014; Antonelli, 2012; Acosta, 2012; Gudynas, 2012; Teubal and Palmisano, 2012; Deneault et al., 2008; Bebbington, 2007)” (ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros Pereira; DIAS, Janise Bruno. The conflicts of (Neo)extractivism: Mines, tailings dams, and protected areas in the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. *Cybergeo: European Journal of Geography* [online]. Espace, Société, Territoire. Document 913, 07 ago. 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cybergeo/32684>. Acesso em: 06 jan. 2022).

¹¹⁹ “Furthermore, as Veltmeyer and Petras argue, the social and political struggles surrounding extractivism have given rise to a new class struggle predominately in rural areas. This has created a new proletariat composed of waged workers and miners, indigenous communities, peasant farmer communities and semi-proletarianised rural landless workers.” (RAFTOPOULOS, Malayna. Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America. *The International Journal of Human Rights*, v. 21, n. 4, 2017, p. 392. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1301035>. Acesso em: 06 jan. 2022).

¹²⁰ “Uma sofisticação do debate sobre violação de direitos humanos tem sido a incorporação de conflitos associados ao acesso aos recursos naturais considerados essenciais à vida, como água, terra ou alimentos. Seu debate se torna importante no contexto da extração mineral, uma vez que há muitos casos onde a implantação de projetos minerais impede ou restringe o acesso de comunidades a esses bens e, conseqüentemente, inviabiliza a manutenção de seus modos de vida” (MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; PINTO, Raquel Giffoni. *Mineração E Violações De Direitos Humanos: Uma Abordagem Construcionista*. *Homa Publica* 1, n. 1, 2017, p. 142).

Ainda assim, os Estados seguem promovendo a prática. EDUARDO GUDYNAS é bastante preciso ao indicar que muitos dos governos passados usaram de mecanismos para facilitar a exploração da atividade neoextrativista impondo limites para a atuação das agências responsáveis pela preservação ambiental. No Brasil, o autor é literal ao afirmar que a gestão do Governo Lula pressionou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) buscando a emissão de licenças ambientais para se operacionalizar práticas neoextrativistas, ainda que os potenciais ou efetivos danos fossem grandes¹²¹.

Em estudo recente, identificou-se que a exportação de recursos naturais conduzida na América Latina é uma das atividades mais intensivas na geração de monóxido de carbono. A média de emissão de carbono para cada dólar produzido nessa região é de 1,1 quilograma, enquanto na exportação de produtos brutos é de 2 quilogramas/dólar¹²².

A exemplificação não é objeto desse trabalho, mas vale aqui lembrar o desastre de Mariana/MG, na seara da mineração, com o rompimento da barragem de rejeitos da Vale, cuja contaminação do rio atingiu até a foz do Rio Doce, distante mais de 500 km do local do evento. Também vale notar o desastre de Brumadinho, também em Minas Gerais, em que certa barragem da mesma mineradora se rompeu, ceifando a vida de 257 pessoas e poluindo agressivamente o rio próximo (Parauapebas), o que causou prejuízos também econômicos à

Veja-se que no caso do rompimento da barragem de rejeitos de Mariana/MG, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos reputou o evento como violação aos direitos humanos de excepcional gravidade (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Resolução n. 14, de 11 de dezembro de 2019 - Dispõe sobre a caracterização de crimes ocorridos em Mariana/MG e na Bacia do Rio Doce, após o rompimento da barragem do Fundão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias a sua apuração, processo e julgamento. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-14-de-11-de-dezembro-de-2019-236401658>. Acesso em: 07.11.21).

¹²¹ “It has become more common to accept environmental defaults or to weaken the agencies’ enforcement to favor some extractivist enterprise, and this is taken advantage of by other ventures, even non-extractivists, and throughout the country. This happened early in Brazil under the administration of Lula da Silva, with its pressures and measures on its environmental agency IBAMA (Brazilian Institute of the Environment). The most well-known recent examples are the ‘express’ environmental permits in Colombia and the so-called ‘big environmental packet’ in Peru. Its purpose was to accelerate the granting of environmental permits and to present the rules as obstacles to investment. In a very similar way, in Bolivia the government of Evo Morales in 2015 approved reforms that cut environmental assessments and consultations in protected areas and indigenous lands to allow the entry of oil companies, reformed the mining regulations and allowed for the expansion of the agricultural frontier”. (GUDYNAS, Eduardo. *Extractivisms: tendencies and consequences*. In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 67).

¹²² “[...] we found that each dollar of economic activity in Latin America generates about 1.1 kilograms of carbon pollution. Latin American exports are more carbon-intensive, given the region’s reliance on natural resources and primary commodities associated with the clearing of forests and methane emissions. (...) Latin America’s China trade is the most carbon-intensive, at nearly 2 kilograms per dollar – given that China trade is much more concentrated in natural-resource-based sectors than in the rest of Latin America’s trade. Because China-Latin America trade is the fastest growing area of export activity for Latin America, the implications for climate change are considerable”. (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 93).

comunidade local. Nessa, inclusive, é relevante destacar que sua licença de operação ambiental fora concedida de maneira simplificada, graças às alterações duvidosas quanto ao grau de risco daquela barragem (do nível 6 para o 4) feitas pela autoridade estadual responsável pela licença¹²³.

Por fim, é importante considerar que há prejuízos também para a segurança alimentar, em razão (i) da diminuição de terras aráveis e dedicadas à agricultura familiar (que efetivamente produz alimentos de uso cotidiano), em favor de grandes extensões dedicadas à monocultura de grãos destinados à exportação, e (ii) dos danos ambientais decorrentes da atividade extrativa intensificada, como a piora na qualidade da água e do solo¹²⁴.

O preço que a prática neoextrativista cobra das regiões exploradas é superior à parcela da riqueza extraída e que é retida localmente, afinal, “los precios de las exportaciones no incluyen los diversos costos sociales y ambientales, que no se contabilizan (es decir, son gratuitos)”¹²⁵.

2.4 Percepção econômica sobre o fenômeno

Em termos econômicos, a adoção do neoextrativismo é visível pela leitura de certos dados dessa área. São eles: a composição das exportações de certo país, o grau de sua industrialização e aqueles relacionados com os níveis de pesquisa e desenvolvimento/ inovação.

Embora pareçam distantes entre si, os dados dialogam intensamente e nos permitem observar aquelas características que dão contorno ao fenômeno neoextrativista. A razão pela qual esses três conjuntos de dados propiciam uma visão mais clara sobre a ocorrência do fenômeno aqui estudado está justamente na principal consequência do modelo de desenvolvimento neoextrativista: a reprimarização da economia. Em conjunto com ela, tem-se a queda nos níveis de complexidade econômica.

¹²³ RODRIGUES, Sabrina. Retrospectiva: Rompimento da barragem de Brumadinho foi a primeira grande tragédia ambiental do ano. In *O Eco*, edição online, de 16.12.19. Disponível em <https://oeco.org.br/noticias/rompimento-da-barragem-de-brumadinho-e-a-primeira-grande-tragedia-ambiental-do-ano/>. Acesso em 11 jan. 22.

LISBOA, Carolina. Expansão de mineração em Brumadinho foi aprovada com licença simplificada. In: *O Eco*, edição online, de 26.01.19. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/expansao-de-mineracao-em-brumadinho-foi-aprovada-com-licenca-simplificada/>. Acesso em: 11 jan. 22.

¹²⁴ Sobre o tema, cf. SOLER, Jonathas Lima. Aspectos teóricos sobre os principais desafios à Segurança Alimentar e Nutricional em comunidades afetadas pela atividade minerária de grande escala. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*. Belo Horizonte, ano 4, n.6, p.223-235, set./fev. 2015.

¹²⁵ CANTOR, Renán Vega. El imperialismo ecológico. El interminable saqueo de la naturaleza y de los parias del sur del mundo. *Revista Herramienta*, n. 31, [online]. Disponível em: <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=341>. Acesso em: 18 abr. 2021.

2.4.1 Reprimarização (desindustrialização) da economia brasileira: conexões com o neoextrativismo

Industrialização como motor do crescimento

A industrialização é uma das atividades que impulsiona o crescimento econômico, não apenas porque agrega valor aos produtos e aumenta a sua complexidade, mas também porque cria e adiciona à economia um fluxo virtuoso e duradouro, gerando outras conexões e impulsionando outros setores¹²⁶.

Com esse fluxo, tem-se mais diversificação econômica, com a formação de elos entre setores e agentes, pois novos produtos dependem de mais pessoas para se tornarem realidade e mais capital investido. Nesse cenário, há também maior geração de empregos, sendo esses de melhor qualidade e maior remuneração do que aqueles encontrados em outros setores, como o agrário, por exemplo. Com melhores salários e empregados com melhores técnicas, há maior mobilidade social entre as classes, fomentando aumento na demanda de serviços e do nível de consumo. É a industrialização, por excelência, quem encabeça processos de inovação tecnológica, os quais irradiam para outros setores e dialogam, inclusive, com os centros de educação e pesquisa, como as universidades. É com a indústria que a matéria-prima se torna insumo do crescimento da própria sociedade.

Para CELSO FURTADO, a industrialização seria o único caminho capaz de retirar as nações dependentes de seu quadro de estagnação econômica, pois permite a geração e apropriação do *excedente econômico*, fundamental para o crescimento. Nesse sentido, GILBERTO BERCOVICI e LUIS FERNANDO MASSONETTO destacam que os processos produtivos necessariamente precisam gerar certo excedente:

Não faria sentido organizar a atividade econômica ou pensar na ordenação dos processos econômicos se o resultado dos processos produtivos fosse totalmente consumido na reprodução das sociedades. A acumulação pressupõe o excedente que, por sua vez, oferece à sociedade um horizonte de possibilidades sobre o que fazer com o produto não consumido na sua própria reprodução.¹²⁷

¹²⁶ “O ponto mais importante reside no fato de que a indústria possui um perfil de oportunidade tecnológica inigualável. Não só ela cria e recria incessantemente novos bens de consumo, como está na origem de novas matérias-primas, máquinas e instalações e processos de trabalho daí derivados que tornam possível a maior parte dos ganhos de produtividade no restante da economia.” (COMIN, Alexandre. *A Desindustrialização Truncada Perspectivas do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2009, p. 19).

¹²⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Limites da Regulação: esboço para a crítica metodológica do ‘novo direito público da economia’. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, 2009c, n. 25, p. 143-144.

Além disso, a indústria incentiva a pesquisa tecnológica, pois busca melhorar os seus produtos e processos para aumentar sua margem de ganho. Por fim, o encadeamento de processos industriais movimentam muitos agentes na esfera econômica, formando mercados mais densos e, como veremos adiante, um “product space” mais organizado, rico e capilarizado¹²⁸.

Neste sentido, com mais agentes, mais produtos e técnicas mais complexos, tem-se um ambiente em que a riqueza passa a circular com mais volume e velocidade e, principalmente, mais estrutura para resistir aos impactos das crises econômicas. Se o quadro de produtos ofertados por aquela realidade econômica é diverso, é menos provável que a redução pela demanda de um ou dois deles impacte o todo de maneira significativa¹²⁹.

A industrialização foi incentivada por meio da política de substituição de importações. Com essa escolha, propiciou-se a formação de um parque industrial nacional mais complexo e capaz de suprir a demanda interna até o início dos anos 1990, quando se adotou a abertura da economia¹³⁰. No período de porteirolas fechadas, o incentivo à produção nacional viabilizou um crescimento significativo da economia brasileira, com especial destaque para sua indústria¹³¹.

Se a tendência de industrialização se mantivesse, a constante de crescimento econômico poderia sim levar esses países, como o Brasil, a um momento de maturidade socioeconômica, tal como encontrado nos países considerados ricos, em linha com os parágrafos anteriores. Ter-se-ia excesso para se distribuir e se investir em avanços na sociedade.

¹²⁸ O conceito de *product space* é explorado no item 2.4.2.

¹²⁹ “A indústria, de uma forma geral, desenvolve muitos elos produtivos dentro do próprio setor, assim como forma diversas cadeias em outros setores. Portanto, acaba gerando grandes tendências para uma pauta de exportação com diversidades e com produtos com alto valor agregado” (QUINZANI, Marcia Angela Dahmer; BORGES, Fabio. Desenvolvimento e complexidade econômica: uma análise comparativa Brasil-China. *Revista Orbis Latina*, v. 10, n. 3, 2020, p. 168).

¹³⁰ Sobre o tema: “a abertura da economia brasileira intensificou-se a partir de 1990. O esgotamento do modelo de substituição de importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para uma reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não-tarifárias. A tarifa nominal média de importação o, que era de cerca de 40%, em 1990, foi reduzida gradualmente até atingir seu nível mais baixo em 1995, 13%” (REGO, José Márcio (org). *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 184).

¹³¹ Mesmo para autores de índole liberal e que publicaram seus textos em veículos patrocinados por mineradoras reconhecem a importância da citada política: “A política de industrialização baseada na substituição de importações foi crucial para a diversificação da estrutura produtiva dos países da América Latina” (FURTADO, João. *Recursos naturais e desenvolvimento: estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira* / João Furtado, Eduardo Urias. 1. ed. São Paulo: Ed. Dos Autores/IBRAM, 2013, p. 290).

Desindustrialização brasileira

No entanto, desde a reabertura econômica, teve-se queda nos índices de industrialização. Com nossa adesão ao *Consenso das Commodities*¹³², o referido índice regrediu a patamares da primeira metade do século. Alcançamos a chamada *reprimarização*¹³³.

Quando se analisa os materiais gráficos produzidos por pesquisadores do assunto, vê-se com mais clareza como a desindustrialização se manifestou no Brasil em maior intensidade do que o fez na América Latina. Observe-se, no gráfico destinado ao mercado brasileiro, dois importantes momentos, na metade dos anos de 1990 (fruto da reabertura econômica) e na metade dos anos 2000 (fruto da adoção do modelo neoextrativista)¹³⁴:

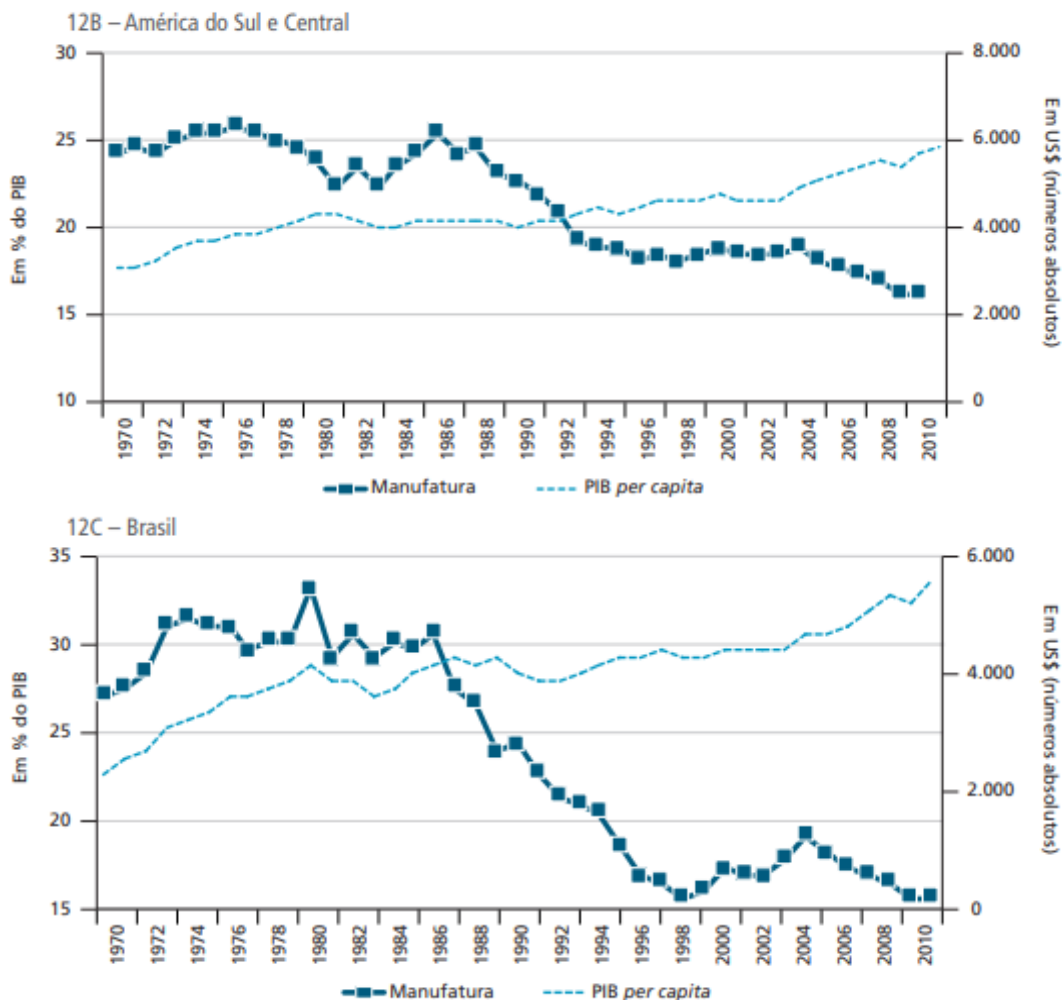
¹³² This process was followed by a significant re-primarisation of the structure of exports, particularly as a result of the commodity price boom that started in 2003-04 and lasted for about a decade. (...) Latin American exports are highly natural resource dependent, those to China being the most dependent of all, representing over 90 per cent of sales to the Asian giant in 2013. (OCAMPO, José Antonio. Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy*, n. 9, 2017, pp. 51-76. p. 4).

¹³³ “Deindustrialization in the industrialized world is a well-known phenomenon, and the industrialized world occurred after rich countries had reached a certain level of income. The problem is that developing countries – and Latin America in particular – have begun to deindustrialize before the region has reached the living standards of the industrialized countries (before the level of industrialization began to decline in wealthier countries)” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 100).

“De acordo com a Pesquisa Industrial Anual do IBGE, houve uma redução nessa participação de 12,7% para os setores de manufaturados e uma elevação de 2,3% para os primários e derivados. A queda de participação é maior (14,4%) para os manufaturados de média-alta e alta tecnologia. Outra forma de avaliar a desindustrialização é examinar as exportações no período entre 1997 e 2008. A exportação de produtos primários nesse período cresceu mais (366%) que a de manufaturados (244%): 35% a mais para os primários. Uma terceira maneira: o quantum de importações de primários aumentou 26% entre 1997 e 2008, enquanto o de manufaturados, 154%. A diferença é brutal, confirmando a queda do valor adicionado exportado. E, finalmente, a desindustrialização aparece no plano dos investimentos. Provavelmente como consequência da estratégia de substituição de insumos nacionais por importados a que foram obrigadas as empresas, os investimentos na indústria evoluíram muito pouco. Enquanto no setor de commodities, no período 1997-08, os investimentos em termos reais, levantados pela PIA-IBGE, cresceram 277% (14,2% ao ano, 11% sem considerar a extração e o refino de petróleo), no setor de manufaturados os investimentos aumentaram muito menos, apenas 30% (2,7% ao ano). A desindustrialização do Brasil é, portanto, clara” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. *Valor Econômico*. 25/11/2009).

¹³⁴ A reprimarização da economia brasileira já foi apontada por diversos autores. Citamos exemplificativamente Valverde e Oliveira (2011, p. 18): “[Este trabalho] concluiu que a redução da participação da indústria no PIB foi compensada por um aumento das importações, em substituição à produção doméstica. Dessas duas últimas averiguações, pode-se afirmar que a economia brasileira submete-se a um processo de desindustrialização precoce” (VALVERDE, Rosembergue; OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e doença holandesa no Brasil. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo9.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020); e (CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, André Cutrim. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global. *Revista Economia Ensaios*. Uberlândia, jul/dez, 2011. p. 60), “Há sinais de perda da participação da indústria manufatureira em termos não só do produto e do emprego domésticos para outros setores, mas também em termos da redução da participação dos produtos manufatureiros e aumento dos produtos primários na pauta de exportações; e de expansão das importações de produtos manufaturados para suprir parte da demanda doméstica.”; (GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017, p. 100), “em 2014, por exemplo, cinco produtos responderam por quase 50% das exportações brasileiras: ferro, soja, açúcar, petróleo

Gráfico 6 Participação da indústria no PIB do Brasil (1970-2010)



Fonte: AREND, Marcelo. A Industrialização do Brasil ante a nova Divisão Internacional do Trabalho. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, julho/2015.

Em estudos feitos por autores estrangeiros também se relata esse fenômeno da desindustrialização. Segundo KEVIN GALLAGHER, o Brasil e a Argentina abandonaram uma taxa de industrialização que se aproximava dos 30% e alcançaram uma cifra de 13%. Na Colômbia, a queda foi de 20% para 12%¹³⁵. Outro autor, EDUARDO GUDYNAS, destaca que

e carnes.”; e MORCEIRO (2019): “Assim, o Brasil apresenta uma grave desindustrialização prematura em alguns setores de alta e média-alta tecnologia. Os demais setores tecnológicos apresentam uma tendência estável da parcela setorial no PIB quando deveria apresentar uma forte tendência de industrialização [...]” (MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização Setorial e Estagnação de Longo Prazo da Manufatura Brasileira. *NEREUS*, São Paulo, n. 1, 2019, p. 19. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/?txtdiscussao=desindustrializacao-setorial-e-estagnacao-de-longo-prazo-da-manufatura-brasileira>. Acesso em: 02 jul. 2020).

¹³⁵ “Manufacturing as a share of the total economy was close to 30 percent in Brazil and Argentina by 1980, and over 20 percent in Mexico and Colombia. By 2013, industry declined to less than 15 percent in Brazil and

“Bolívia, Equador e Venezuela alcançaram extremos quando as commodities alcançaram 90 por cento das suas exportações e estavam concentradas em um único produto (hidrocarbonetos)”, de maneira desvinculada de um processo industrial¹³⁶.

Papel do neoextrativismo na desindustrialização

A nosso ver, a desindustrialização foi também pautada pela prática neoextrativista. Embora a adoção dessa atividade possa, em uma análise preliminar, parecer contribuir para o crescimento industrial, os principais pesquisadores do tema entendem que não é o caso. Vejamos.

A prática de atividades neoextrativistas, com especial consideração para a extração mineral, é baseada em enclaves produtivos, em que se tem o transporte do bem primário do local de sua produção até o porto em que se dará a sua exportação, sem manter um relacionamento substancial com a economia local.

Em enclaves, não se tem a formação de elos nem com a economia local nem com a regional. Portanto, a adoção de tal prática baseada no modelo mina-porto (ou campo-porto, no caso do setor agropastoril), não permite o efetivo encadeamento de processos e produtos que favoreçam a expansão econômica. Nesse sentido:

Another feature of these extractivist economies is the structural heterogeneity of their productive apparatus. In other words, highly productive production systems coexist alongside others that are backward and subsistence based. This is compounded by the lack of connections in their economic structures, as shown by the fact that exports are concentrated in just a few primary commodities, the absence of a suitably dense horizontal diversification in industry, almost nonexistent complementarity between sectors, and practically nul vertical integration. [...] The experience of the region’s oil and mining economies shows us that these extractivist activities, as mentioned before, do not generate the dynamic linkages that are so necessary to achieve coherent economic development, and what is going on today confirms this. The essential integrating and synergetic linkages – forward, backward and to the final demand (fiscal and consumer) – are not guaranteed. And this does nothing to facilitate or ensure technology transfer and the creation of externalities that benefit other branches of the country’s economy¹³⁷.

Argentina, and 17.8 percent in Mexico and 12 percent in Colombia” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 101).

¹³⁶ Tradução livre do seguinte excerto: “Bolívia, Ecuador and Venezuela reached extremes as commodities reached 90 percent of exports and were concentrated in a single product (hydrocarbons). Even in Brazil the industry lost its share during this period.” (GUDYNAS, Eduardo. Extractivisms: tendencies and consequences. In: MUNCK, R.; DELGADO WISE, R. (eds.). *Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 69).

¹³⁷ ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D. (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, p. 65-66.

A prática neoextrativista, como já apresentada, também favorece um comportamento mais passivo do Estado quanto às políticas públicas voltadas à industrialização.

No cenário de extração dos bens primários, basta ao Estado garantir o privilégio de exploração ao particular e a remessa do que foi extraído para o exterior. Por consequência, terá para si o recebimento de *royalties* e números significativos para compor sua balança comercial. Não há “investimento” efetivo por parte do Estado nesse sentido, como pode ocorrer com a atribuição de subsídios para a implantação de um parque industrial, por exemplo. Assim, o Estado se torna mero expectador nesse tipo de atividade.

Dessa maneira, haveria pouco ou nenhum incentivo para a adoção de políticas que privilegiassem atividades outras senão aquelas que sustentariam a balança comercial positiva com pouco ou nenhum esforço do Estado¹³⁸. É de fato um caminho mais curto e com resultados mais imediatos, os quais podem ser usados pelo governo da situação para catapultar sua reeleição.

Isto posto, não se pode desconsiderar o fato de que o Estado passa a ser refém do setor primário em detrimento do secundário, na formulação das suas políticas, incentivos fiscais e regulamentação. Os próprios agentes que encabeçam a prática neoextrativista nos países dependentes tomam para si a condução da economia, repudiando outros interesses que não sejam os seus, e, assim, afastando a indústria do cerne daquela economia¹³⁹.

Ainda, deve-se ter em mente que na dinâmica neoextrativista os centros de decisão e os receptores dos resultados da exploração quase nunca se encontram localmente¹⁴⁰. Daí a

¹³⁸ “Tendo em mente essa dependência externa, a demanda por commodities tem gerado um forte processo de reprimarização das economias da região, acentuando a reorientação de suas atividades primárias extrativistas, com pouco valor agregado” (GOMES, Gabriel Galdino. CONSENSO DE LOS COMMODITIES NA AMÉRICA LATINA: a especialização no setor primário exportador como limite ao desenvolvimento econômico do Brasil (2003-2011). In: OLIVEIRA, Tarcísio Dorn de (org.). *Desenvolvimento, tecnologias e educação: diálogos multidisciplinares*, v. 3, Curitiba: CRV, 2019).

¹³⁹ “Many national environmental institutions as well as control and sanction mechanisms against environmental destruction were reshaped and weakened, and in some cases disappeared altogether. At the same time, the political power of institutions linked to extractivism within the State apparatuses, in the form of ministries for mining, energy, or agriculture, was strengthened and some of them were associated to powerful ministries like those of finance, industry, or public works, thus providing the necessary infrastructure” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 146).

E ainda: “La política económica seguida por el Brasil actualmente, busca impulsar el mercado interno, pero en parte está influenciada por los lobbies de los sectores de finanzas y exportación de materias primas. Incluso en detrimento del crecimiento de la industria, lo que la hace particularmente vulnerable a golpes de la economía global” (SALAMA, Pierre. China-Brazil: Industrialización y Desindustrialización Temprana (China-Brazil: Industrialization and Early Deindustrialization). *Cuadernos de Economía*, Vol. 31, No. 56, pp. 223-252, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2157258>. Acesso em: 06 jan. 2022, p. 249).

¹⁴⁰ “Essa atividade minério exportadora não diminui a desigualdade social porque seu funcionamento é rentista direcionado para a satisfação do mercado externo e de seus acionistas [...]” (COELHO, Tádzio Peters. Mineração

quase impossibilidade de se aplicar parcela do que se ganhou com a prática neoextrativista na indústria local ou no desenvolvimento de inovação tecnológica.

No caso específico da mineração, pesquisadores já indicaram que o único efeito industrial mapeado nesta atividade se encontraria na transformação do minério de maneira substancial, agregando-lhe valor. Isto é: transformando o ferro em aço. Seria absolutamente insuficiente transformá-lo em ferro-gusa, por exemplo, que depende de um processo muito simples e atribui pouco valor ao produto¹⁴¹.

Contudo, deve-se ter em mente que o investimento na cadeia do minério também pode se mostrar desinteressante, pois submeteria não apenas a extração, mas o seu beneficiamento e industrialização às mesmas correntes de incerteza dos compradores do produto, alocados no mercado internacional¹⁴². Em outras palavras, não apenas a exportação do minério estaria vinculada aos humores do mercado financeiro internacional, mas toda essa cadeia industrial que lhe é relacionada.

É interessante notar que esse movimento de desindustrialização incentivado pela postura neoextrativista é próximo à *doença holandesa*, assim reconhecida pela doutrina como aquele fenômeno em que se há valorização da taxa de câmbio e prejuízos à industrialização, justamente em decorrência das rendas oriundas de atividades rentistas, como a extração de minério ou petróleo, por exemplo¹⁴³.

Em ambos os cenários, que são distintos, embora próximos, deve-se considerar que não é a riqueza em si a causadora dos males. Não é a existência da mina e a sua exploração que traz consequências negativas para os envolvidos, mas o que se faz com tal riqueza, inclusive quanto à especialização que aquele país promove em torno de um só setor¹⁴⁴. Veja-se,

e dependência no quadrilátero ferrífero. *Intratextos*. Rio de Janeiro, Número Especial 03, pp.128-146, 2012, p. 143).

¹⁴¹ “O desenvolvimento seria acelerado por investimentos em determinados projetos e setores que reforçariam ou gerariam efeitos em cadeia. [...] No caso da mineração, os efeitos em cadeia prospectivos estariam, por exemplo, na indústria siderúrgica” (COELHO, Tádzio Peters. Minério-dependência e alternativas em economias locais. *Versos – Textos para discussão Poemas*, v. 1, n. 3, 2017, p. 4, grifos nossos).

¹⁴² “One concern is that solely focusing on upgrading in industries related to commodity sectors will make economies more susceptible to swings in commodity prices, not less” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 155).

¹⁴³ Sobre o tema: “A ‘Maldição dos Recursos’ sempre é associada à ‘Doença Holandesa’ (‘Dutch Disease’), cujo nome é proveniente dos efeitos adversos na indústria holandesa causados pelas descobertas de grandes depósitos de gás natural no Mar do Norte na década de 1960. A exploração destas descobertas levou à subsequente valorização da taxa de câmbio da moeda holandesa e prejudicou sua produção industrial em detrimento das importações, reduzindo a renda nacional e ampliando o desemprego” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 36).

¹⁴⁴ “From this perspective, the curse would derive not from the nature of the export good but from excessive export concentration and lack of flexibility to shift out of sectors as required by the evolution of world demand and the country’s comparative advantage” (BACHA, Edmar L.; FISHLOW, Albert. *The Recent Commodity Price Boom*

acompanhando nosso argumento, que há países ricos e desenvolvidos, e que também são ricos em recursos naturais, como Estados Unidos e Canadá¹⁴⁵.

A escolha chinesa por industrializar a matéria-prima em oposição à nossa decisão de fornecê-la

Parece-nos que uma breve referência ao desenvolvimento da economia chinesa poderia nos ajudar a ratificar o raciocínio até aqui exposto, nesse diálogo entre atividade extrativa e industrial, pois tanto a economia chinesa quanto a brasileira vieram de uma tradição agrícola (i.e. baseada em commodities), mas tomaram caminhos distintos ao longo do tempo¹⁴⁶.

Ambas as economias reconheciam que a tradição agrária não seria suficiente para garantir maior circulação de riqueza com apropriação do excedente. No entanto, a China adotou um comportamento diametralmente oposto à brasileira, que se curvou à crença de que a tomada de ações liberais (como privatização de empresas estatais, liberação do comércio exterior e desregulamentação da atividade financeira) poderia *eventualmente* (note-se o grifo) lhe garantir o resultado esperado¹⁴⁷. Os chineses não contaram com a eventualidade e preferiram tomar

and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine?. In: OCAMPO, José Antonio (ed.); ROS, Jaime (ed.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, 2011. Disponível em: Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine? - Oxford Handbooks. Acesso em: 02 jul. 2020).

“Para compreender o desenvolvimento econômico liderado por RN, a abundância não é o foco mais relevante, mas sim o tipo de especialização que ela enseja. E os mecanismos através dos quais a especialização molda a trajetória de desenvolvimento econômico são vários, como se discute a seguir” (REIS, Cristina Frões de Borja. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma revisão teórica e crítica da literatura. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, n. 17. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012, p. 8).

“As commodities não criam ou destorem nada sozinhas, mas tiram sua importância econômica das relações sociais e políticas que determinam sua utilização” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 38).

¹⁴⁵ “Há também outros exemplos de nações democráticas que são ricas em recursos naturais sem necessariamente serem dependentes economicamente deles, como a Austrália, o Canadá, a África do Sul pós-apartheid, os Estados Unidos, entre outros” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 32).

¹⁴⁶ Em verdade, outras comparações poderiam ser feitas, com outros países asiáticos, como a Coreia do Sul. Veja-se: “En efecto, y aun haciendo a un lado a China —que no ha soltado su base económica socialista, cuenta con grandes ventajas en términos de mercados, población y recursos naturales, y conserva bajo la dirección del Estado su proceso de inserción en la economía globalizada—, los países capitalistas de Asia se diferencian de los nuestros en el papel que allí desempeña el Estado, la manera como subordinan su apertura al exterior a la protección de su economía y su capacidad para formular políticas industriales de largo plazo que los habilitan para ocupar de manera ordenada nuevos espacios en el mercado mundial. Éste es, particularmente, el caso de Corea del Sur, donde el Estado controla el sistema financiero, interviene en actividades productivas directas, promueve de manera racional la apertura externa, fija metas para ramas y sectores económicos, crea incentivos para el desarrollo y asegura la elevación de los salarios reales”. (MARINI, Ruy Mauro. *Proceso y tendencias de la globalización capitalista. América Latina, dependencia y globalización*. Fundamentos conceptuales. Buenos Aires: Clacso, 2008, p. 269).

¹⁴⁷ “Like the Latin Americans, the Chinese realized they needed to transform themselves from a society based on peasant agriculture to one based on modern industry. [...] China didn’t flick a switch and privatize state-owned companies, liberalize trade, and deregulate its financial system as the Latin Americans did in one shocking instant.

medidas mais próximas da concretude do presente, investindo na industrialização de produtos – a tal ponto que se mostraram grandes compradores de matéria-prima, como vemos ao longo dessa tese.

Outro ponto de divergência nas decisões tomadas pelos países se deu no montante de recursos direcionados à pesquisa e inovação tecnológica de cunho nacional (sem considerar, por exemplo, os resultados que sejam frutos de pesquisadores estrangeiros ou financiados por estrangeiros). Para se captar esse montante, analisou-se os depósitos de patentes feitos na América Latina e China em dado período. A pesquisa indicou que apenas 500 mil pedidos foram formulados no espaço latino-americano, dos quais apenas 12% seriam de fato das pessoas e indústrias locais, em contraste com os 3 milhões de pedidos feitos na China, com um percentual de requerimentos locais próximo a 70%¹⁴⁸.

Com menos investimento em pesquisa e desenvolvimento, e menor suporte para a industrialização local, a América Latina, incluindo o Brasil, tem um quadro de maior dependência da prática neoextrativista, quase como uma armadilha, que mais achaca a presa quanto mais ela se movimenta¹⁴⁹.

Um terceiro ponto de divergência está na posição assumida pela China no exercício de sua soberania econômica no plano internacional, tornando-se credora de países em desenvolvimento, cujo pagamento do débito, muitas vezes, é feito com o próprio fornecimento da matéria-prima¹⁵⁰. O Brasil, por exemplo, “ocupa hoje o quarto lugar em destino dos

Whereas Latin Americans stood ready to inflict short-term pain as they adjusted to a new economic model in hopes that it would eventually pay off, China decided that reforms had to produce economic growth immediately, not eventually” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 31-33).

¹⁴⁸ “In terms of industrialization and long-run growth, Latin American governments and firms also failed to invest in innovation and technological change. [...] Latin American put only 0,66 percent of GDP into research and development during the China boom. Close to 500.000 patents were registered in Latin America during the period, but only 12 percent of those were by Latin Americans, meaning that most of the patents being registered were by multinational companies placing their patents in Latin America. By contrast, China invested 1.52 percent of GDP into innovation and technological upgrading and registered a mammoth of 3 million patents. Seventy-one percent of patents registered in China were by Chinese, signaling new innovations” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 115).

¹⁴⁹ “The region should be praised for spending what little increases they did capture on combating poverty and inequality, enabling the region to reverse the uptick in inequality that occurred during the Washington Consensus period. However, Latin American governments did not invest in productive capital investments that generate innovation, industrial competitiveness, and employment generation over the long run.” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 146).

¹⁵⁰ China also plays a dominant role in lending money to Latin American countries. The strategy is to provide loans that are repayable in oil and thus to secure the flow of oil to the country. In the four years leading up to 2013, China had lent more than US\$59 billion repayable in oil to Latin America and the Caribbean; furthermore, more than two-thirds of Chinese loans in the region are designated to be repaid in oil (Gallagher *et al.*, 2013; Lander, 2014b (Gudynas, 2009; Svampa, 2012; Acosta, 2013)) (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-

investimentos diretos da China no exterior, os quais somaram US\$ 29,2 bilhões ao longo da última década (2005 a 2014), atrás apenas dos EUA, da Austrália e do Canadá”¹⁵¹, subordinando-se à economia chinesa.

Os elementos trazidos ajudam a entender a disparidade de escolhas e caminhos tomados. Ao cabo que a China se tornou, de fato, a compradora dos produtos primários e exportadora daqueles acabados. Em algum momento, essa demanda chinesa pode ter beneficiado os países latino-americanos exportadores de commodities (nos idos dos anos 2000), mas não há garantia de que os níveis serão mantidos no futuro¹⁵².

Em suma, pode-se perceber que a desindustrialização ocorre também em decorrência da adoção da prática neoextrativista no âmbito do *Consenso das Commodities*. O fenômeno ocorre sob a forma de enclave, com centros de decisão e recepção de dividendos em local diverso da exploração, sem permitir o desenvolvimento local (e até mesmo nacional). Ainda, com ele, tem-se maior inércia e até mesmo captação dos governos locais pelos agentes que dominam a prática, com a inversão da atenção estatal para a exportação de produtos básicos ou semiacabados em detrimento de atividades industriais, que demandariam um papel mais ativo do Estado. Com isso, também se tem menos pesquisa e inovação, completando um ciclo vicioso.

ERIK REINERT¹⁵³ já havia apontado que “um país especializado em atividades malthusianas permanecerá pobre, enquanto países especializados em atividades schumpeterianas – lentamente, mas com certeza – serão capazes de elevar o nível de seus salários e de seus respectivos sistemas de produção para atingir padrões de vida cada vez mais elevados”. IGNACY SACHS¹⁵⁴ indicou que “a superação do subdesenvolvimento só se dá através

Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 143). A China desde então vem ampliando sua participação como ator financeiro na região. Em 2010, os chineses concederam créditos de US\$ 37 bilhões na região, soma que excedeu o total do BID e do Banco Mundial (BM) para o mesmo período. Cf. MORENO, Camila. *O Brasil made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015, p. 28.

¹⁵¹ Ibid., p. 45.

¹⁵² “As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente pelas chamadas commodities (como petróleo, minérios e produtos agrícolas) tiveram impacto positivo e beneficiaram o conjunto das economias latino-americanas do alvorecer do século XXI” (CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p. 13).

¹⁵³ REINERT, Erik. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016, p. 212.

¹⁵⁴ SACHS, Ignacy. Um Projeto para o Brasil: A Construção do Mercado Nacional como Motor do Desenvolvimento. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & REGO, José Marcio (orgs.), *A Grande Esperança em Celso Furtado: Ensaio em Homenagem aos seus 80 Anos*, São Paulo, Ed. 34, 2001, p. 46.

de um processo de rápida industrialização, planejado e conduzido pelo Estado, e conjugado com reforma agrária”.

Assim, exportando matéria-prima e desestruturando sua indústria, como o fenômeno neoextrativista propõe, ter-se-á cada vez menos espaço para apropriação do excedente e, conseqüentemente, menor chance de crescimento¹⁵⁵.

2.4.2A complexidade econômica em queda no cenário neoextrativista: o que vale mais do que o quanto exportar

Panorama teórico

A provocação feita no título dessa seção decorre de nosso próprio senso comum¹⁵⁶. Vender bananas gera menos dinheiro do que vender microchips de computadores. De outro modo, as bolsas de valores mundiais estariam lotadas com papeis de produtores da fruta. Além do senso comum, a afirmação está inserida na *Teoria da Complexidade Econômica*, como veremos a seguir.

Os indicadores de exportação de um país podem dizer muito sobre ele: o quanto representa nas relações comerciais mundiais, o quanto de moeda estrangeira traz para o seu país, qual a sua exposição a riscos sistêmicos (como as crises periódicas capitalistas), entre tantos outros dados.

Um país pode ter toda a sua matriz concentrada em determinado produto (e.g. banana) e ainda assim não representar percentual relevante no comércio mundial, assim como

¹⁵⁵ “Setores econômicos passaram a importar do resto do mundo maior parcela de partes, componentes e insumos industriais, o que reduz os efeitos de encadeamento para trás e para frente na economia nacional, deixando de gerar emprego, renda e progresso técnico em setores intermediários da economia nacional. Nesse prisma, a indústria brasileira estaria se aproximando da estrutura industrial maquiladora mexicana, que apresenta baixo valor agregado por unidade produzida na manufatura” (SAMPAIO, Daniel Pereira. *Desindustrialização e Desenvolvimento Regional no Brasil (1985-2015)*. In: NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio Brandão (orgs). *Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2017, p. 386).

¹⁵⁶ Insta dizer que também foi inspirada no que um dos autores mais expoentes sobre o tema já trouxe. *In verbis*: “One important observation of this research is that *what* a country produces matters more than *how much* value it extracts from its products. This is because not all products are equally sophisticated and therefore, in the long run, the income of countries is determined by the variety and sophistication of the products they make, rather than by the traded value of their exports. Countries become *what* they make” (HIDALGO, César A. The dynamics of economic complexity and the product space over a 42 year period. *CID Working Paper*, n. 189, 2009, p. 2, grifos do autor).

E ainda: “Rich countries are those that have latched on to “rich-country products,” while countries that continue to produce “poor country” goods remain poor. Countries become what they produce” (HAUSSMAN, Ricardo; HWANG, Jason; RODRIK, Dani. What you export matters. *Journal of Economic Growth*, Cambridge, MA: Harvard University, n. 12, 2007, p. 2).

o contrário é possível. Em termos de valor, alguns produtos *per se* podem trazer mais resultados do que outros.

Nessa linha comparativa, tratando da capacidade que a produção de um item possui em transformar a estrutura econômica e social daquele lugar em que é produzido, também temos diferenças substanciais.

A literatura econômica já entendeu que a produção de bens *complexos* é mais vantajosa para os países que os produzem do que bens menos complexos. A ideia não é nova, pois encontra fundamentos tanto na corrente *schumpeteriana* quanto na *cepalina*¹⁵⁷, mas a roupagem é moderna, considerando o ferramental inovador que alguns economistas trouxeram.

Segundo nos contam JÚLIA ALENCAR, ELTON FREITAS, JOÃO ROMERO e GUSTAVO BRITTO, “[Determinados autores] desenvolveram uma nova metodologia para analisar a complexidade da estrutura produtiva de cada país ou região utilizando informações contidas em dados desagregados de comércio internacional”¹⁵⁸. Para além do PIB e de oscilações de balança comercial, os citados autores foram capazes de criar um índice — chamado de *complexidade econômica* — que lhes permitiria compreender quais Estados tenderiam a ter mudanças estruturais em suas economias com base nas suas respectivas matrizes de exportação.

A teoria da complexidade econômica se baseia em dois fatores presentes na matriz de exportação: (i) na ubiquidade dos produtos exportados e (ii) na diversidade produtiva daquele país.

¹⁵⁷ “Dessa forma, a abordagem estruturalista da CEPAL indica claramente a necessidade de transformação da estrutura produtiva para o desenvolvimento da periferia, com o aumento da produção e exportação de bens de elevado teor tecnológico” (ROMERO, João P.; SILVEIRA, Fabrício. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros. In: LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro*: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade, Nações Unidas (CEPAL), Santiago, 2019, p. 141).

E ainda: “De acordo com essa problemática, algumas Teorias de Desenvolvimento Econômico vão relacionar o desenvolvimento sob a ótica do crescimento e da transformação da estrutura produtiva da economia. Assim, na abordagem Schumpeteriana, o desenvolvimento econômico está fundamentado nos processos de inovação (SHUMPETER, 1982) que se configuram em novas estruturas de produção, novos produtos e novos mercados. Com o surgimento de novas tecnologias há um aumento da produtividade do capital e do trabalho através de produtos com maiores vantagens competitivas. Por sua vez, a ideia do desenvolvimento econômico furtadiana, está conceituada por meio da compreensão cepalina acerca do subdesenvolvimento (FURTADO, Celso. Estados e empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1981). A análise do subdesenvolvimento se vincula aos moldes da estrutura centro periferia que podem ser superados através da industrialização e do fortalecimento do mercado interno. A partir dessa concepção, (PREBISCH, 1949) observa que, a estrutura produtiva importa para o processo de desenvolvimento, pois a produtividade é bem maior em setor es industriais do que em setores primários” (QUINZANI, Marcia Angela Dahmer; BORGES, Fabio. Desenvolvimento e complexidade econômica: uma análise comparativa Brasil China. *Revista Orbis Latina*, v. 10, n. 3, 2020, p. 152).

¹⁵⁸ ALENCAR, Júlia; FREITAS, Elton; ROMERO, João; BRITTO, Gustavo. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 111, 2018, p. 248.

Isto é: a capacidade que certo país tem de produzir certos itens, enquanto outros Estados não teriam, e a não concentração da sua produção. Produzir coisas mais difíceis, e ainda manter uma matriz diversificada de produtos destinados ao comércio exterior¹⁵⁹.

De acordo com essa teoria, quanto mais complexos são os bens produzidos por aquele Estado, maior é a possibilidade de outros produtos, tão complexos quanto aquele primeiro, serem criados naquele local. Afinal, a produção de bens mais difíceis de serem feitos cria uma rede de recursos muito mais capilarizada do que a resultante da produção de bens mais simples¹⁶⁰.

O exemplo histórico dos autores originais da teoria quanto a esse último ponto estava na metáfora da floresta. Quanto mais árvores próximas umas das outras, mais fácil seria para os macacos migrarem entre as regiões da mata. Quando há espaço vazio entre as copas das árvores, é mais difícil para aquele grupo de símios deixar a árvore em que se encontra e pular para a próxima¹⁶¹. É o chamado *product space*.

Seguindo a exposição teórica, a produção de bens complexos é capaz de gerar uma rede produtiva mais bem preparada e conectada que permitirá a produção de outros bens — também complexos — dando espaço para que a sociedade se constitua por pessoas com melhor

¹⁵⁹ Em linguagem mais técnica (e econômica): “Product complexity refers to the ubiquity of a product, that is, the number of countries that export the product with RCA, while country complexity is the degree of diversification of the export basket, that is, the number of products that a country exports with RCA” (FELIPE, Jesus; KUMAR, Utsav; ABDON, Arnelyn; BACATE, Marife. Product complexity and economic development. *Structural change and Economic Dynamics*, n. 23, 2012, p. 40).

¹⁶⁰ “Countries that can produce products requiring a relatively large number of capabilities, therefore, should have economies that are more adaptable than countries producing less complex products. Given their large capability endowment, these countries will have more potential uses for any new capability that comes along. Ultimately, this will make development easier for countries with more complex productive structures, explaining why what you export matters [1, 3], as equal revenues from products of different levels of complexity do not translate into equal future possibilities. (...) These measures showed that the complexity of a country’s economy is strongly correlated with income and that deviations from this relationship predict future growth, suggesting that countries reach a level of income that is dictated by the complexity of their economies” (HIDALGO, César A. The dynamics of economic complexity and the product space over a 42-year period. *CID Working Paper*, n. 189, 2009, p. 3).

¹⁶¹ “Hausmann (2011) apresenta uma metáfora bastante intuitiva para explicar sua abordagem, em que afirma que cada produto é representado por uma árvore e colocado a certa distância de outras árvores. O *product space* seria uma floresta formada por essas árvores, e a distância entre elas seriam as capacidades. As empresas seriam os macacos que moram nas árvores. Essa metáfora implica que é mais fácil desenvolver atividades novas perto das áreas onde os macacos já existem, pois várias das capacidades necessárias já estariam presentes. Seguindo a lógica da metáfora, o processo de transformação estrutural estaria completo quando os macacos da área pobre da floresta conseguissem pular até as árvores localizadas na parte rica da floresta. Para que isso aconteça, a topografia da floresta precisa ser o mais regular possível. Se as árvores da região pobre ficam relativamente próximas das árvores da região rica, o processo de pular de uma árvore até a outra é bem mais fácil do que se houver uma distância grande entre as árvores. A área rica da floresta, por sua vez, seria associada à produção de bens de maior complexidade” (ALENCAR, Júlia; FREITAS, Elton; ROMERO, João; BRITTO, Gustavo. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 111, 2018, p. 251).

renda, educação e sofisticação tecnológica, como decorrência do espaço produtivo criado com produtos complexos.

Consequentemente, apenas a exportação de bens complexos seria capaz de trazer certo grau satisfatório de desenvolvimento para aquela sociedade. Exportar, portanto, microchips, poderia trazer riqueza à sociedade, o que não aconteceria com a exportação de bananas. É por essa razão, no mesmo sentido, que países que exportam bens mais “complexos” seguem ricos e tendem a crescer e se desenvolver ainda mais. E no mesmo raciocínio: países pobres, exportadores de bens menos complexos, tenderiam a se manter pobres ou se tornar ainda mais miseráveis¹⁶².

Na análise de tais dados, já se identificou que a área química e de máquinas encabeça a lista dos produtos mais complexos; ao final dela, estão *commodities* e materiais brutos, como o minério de ferro ou a soja¹⁶³.

Ao se avaliar as estatísticas mais recentes (2018), o Japão encabeça a lista como o país com maior complexidade econômica¹⁶⁴. Em outras palavras: entre todos, ostenta a maior capacidade de produzir bens raros e ainda uma diversificação na sua malha de exportação.

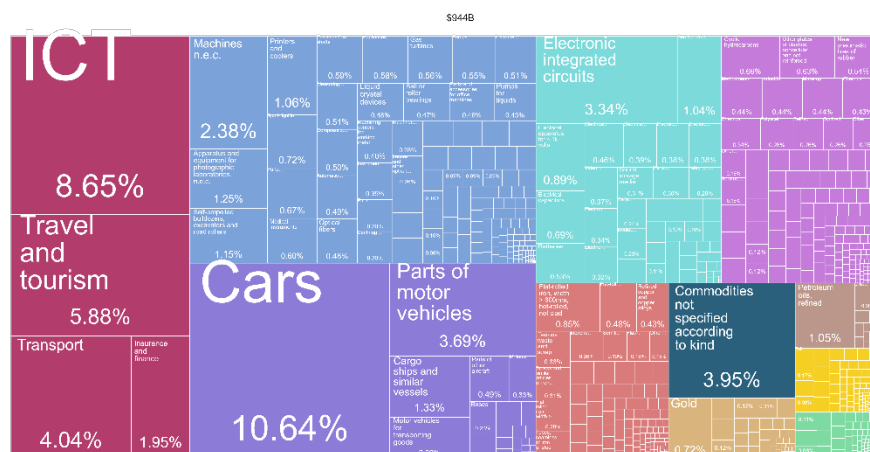
Segundo o “Atlas da Complexidade Econômica”, ferramenta disponibilizada por pesquisadores de Harvard e alimentada por estatísticas de exportação e importação oficiais, os produtos mais exportados pelo Japão são aqueles conexos à tecnologia da informação (ICT), representando 8,65% das suas exportações em 2018. Quando se analisa o gráfico de suas exportações (na forma de *treemap*), vê-se a diversidade de produtos oferecidos aos demais países, sem grandes concentrações. Quando essas existem, estão focadas em bens de maior complexidade (carros, transporte, maquinário, circuitos eletrônicos) – e não em *commodities*.

¹⁶² “Export manufacturing helps put companies at the global technological frontier, and the interlocking global supply chains are Where the most opportunities are for sales and expansion. Export manufacturing is also very employment-intensive and provides badly needed foreign exchange to pay for imports and pay back international debt. Losing competitiveness can lead to higher levels of unemployment and make a country more vulnerable to price swings in commodity markets” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 95).

¹⁶³ “First, regarding the product categories and their complexity, the ten most complex products belong to machinery, chemicals, and metal products; whereas the least complex products are mostly raw materials and commodities, wood, textile, and agricultural products” (FELIPE, Jesus; KUMAR, Utsav; ABDON, Arnelyn; BACATE, Marife. Product complexity and economic development. *Structural change and Economic Dynamics*, n. 23, 2012, p. 40).

¹⁶⁴ Também em linha com Felipe, Kumar, Abdon E Bacate: “The most complex economies in the world are Japan, Germany, and Sweden, and the least complex Cambodia, Papua New Guinea, and Nigeria” (Ibid., p. 52). Após o Japão, Alemanha e Suécia o seguem em tal *ranking*.

Gráfico 7 Treemap de Complexidade Econômica - Japão



Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Análise da complexidade econômica brasileira

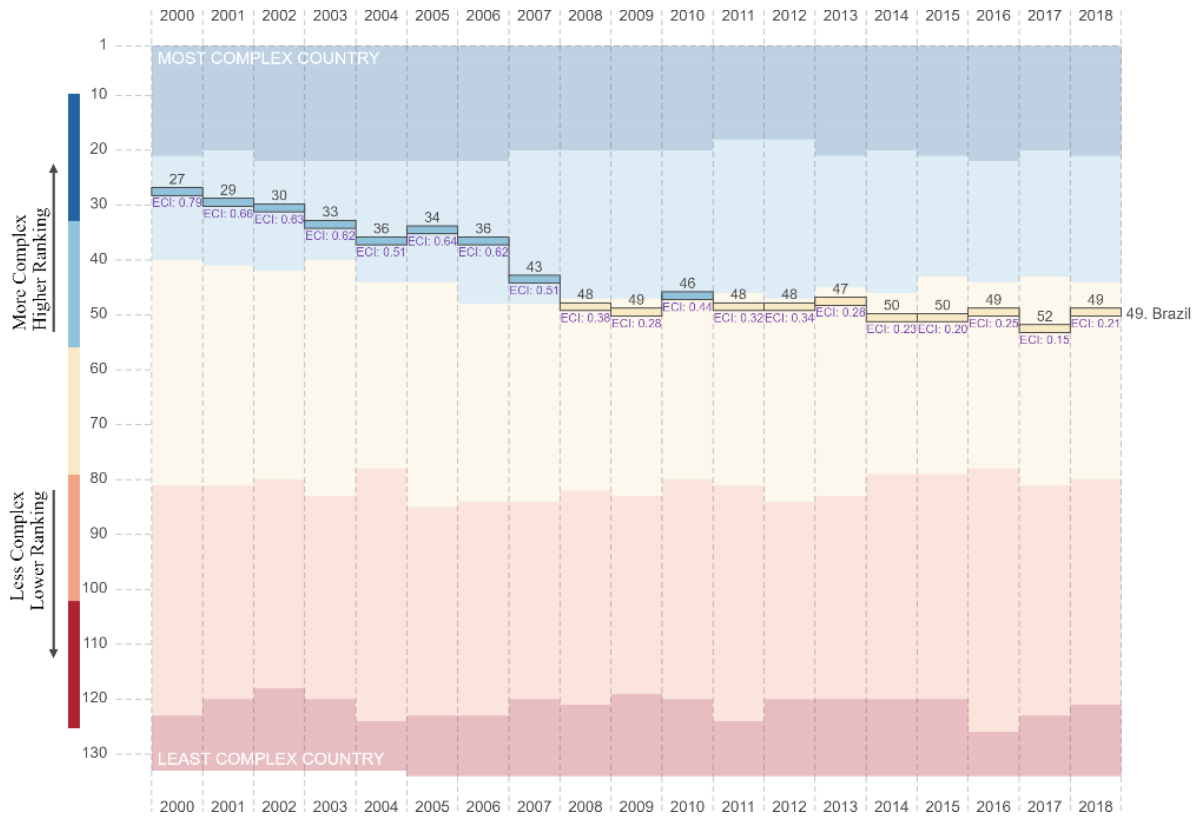
Pois bem, superada a visão teórica, é preciso compreender se há relação entre a perda da complexidade econômica e a adoção do modelo neoextrativista no Brasil. Para tanto, buscaremos os dados de participação brasileira no comércio mundial — tal como fizemos com o Japão acima.

Em 2000, o Brasil ocupava a 27ª posição do *ranking* de complexidade econômica. Em 2018, a 49ª. Seria isso culpa do *neoextrativismo*?

Em detalhes, a análise de nosso país no “Atlas da Complexidade Econômica” nos traz dados relevantes e que se interseccionam com o fenômeno neoextrativista em território brasileiro.

Como primeiro item de nossa pauta, os dados demonstram que o Brasil nunca encabeçou o ranking de complexidade, mas ainda se mantinha no primeiro terço da lista no passado. No entanto, desde 2007, quando tivemos o pico das exportações de commodities e a consolidação do modelo neoextrativista, o Brasil migrou para posições inferiores. Em 2018, o Brasil passou a ocupar a posição de número 49, como se vê no seguinte gráfico:

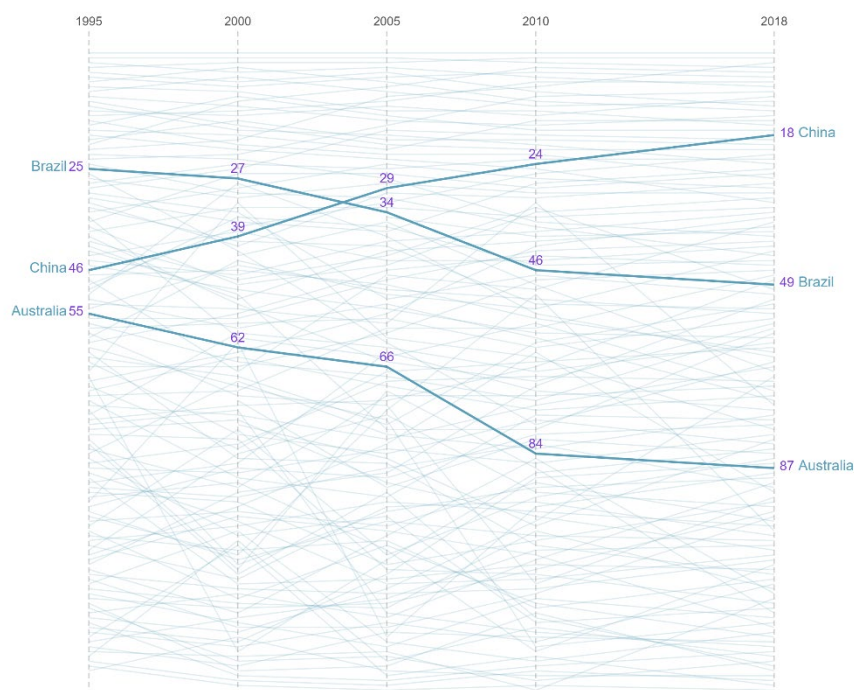
Gráfico 8 Evolução da complexidade econômica do Brasil (2000-2018)



Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Ao olhar para o lado, podemos nos comparar com outras economias e compreender um pouco melhor a fotografia. Assim, tomamos como referências a Austrália e a China. As involuções brasileira e australiana, que optaram pela exportação de commodities brutas, contrasta com a evolução chinesa, que saiu da 46ª posição em 1995 e atualmente figura em 18º lugar no ranking de complexidade, em movimento inverso ao nosso:

Gráfico 9 Comparação de complexidade econômica entre Brasil, Austrália e China (1995-2018)

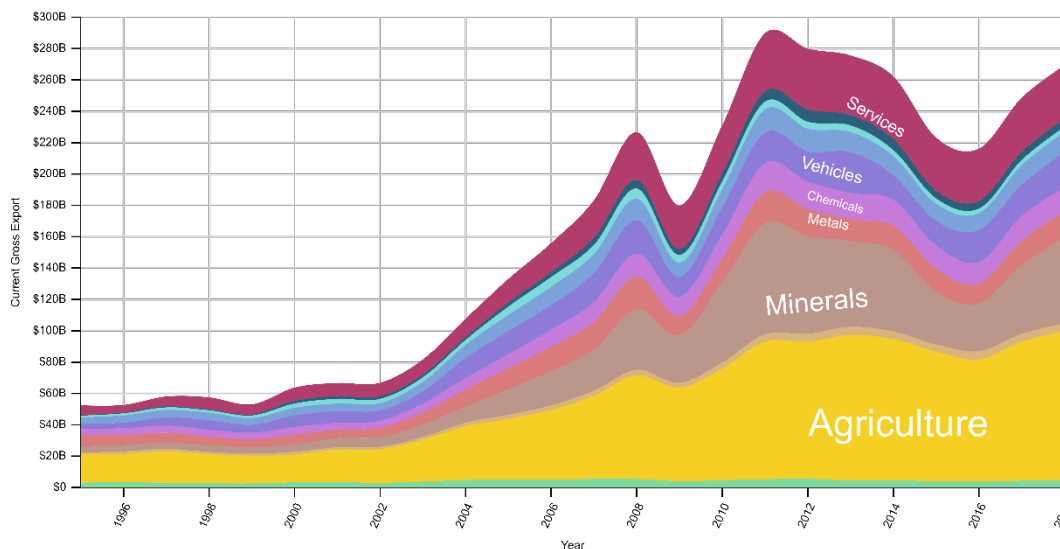


Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Não é só o panorama da ladeira que é importante ter em mente quando se analisa a complexidade econômica brasileira. Além disso, é preciso avaliar a matriz exportadora no detalhe.

Neste sentido, a evolução da pauta de exportação brasileira revela a reprimarização da economia brasileira, tratada no item 2.4.1 anterior. Vê-se aumento na participação de produtos agrícolas e minerais e a diminuição de outros tipos de produtos que envolvem a indústria, especialmente a de tecnologia, na matriz exportadora:

Gráfico 10 Pauta de exportação brasileira (1996-2018)

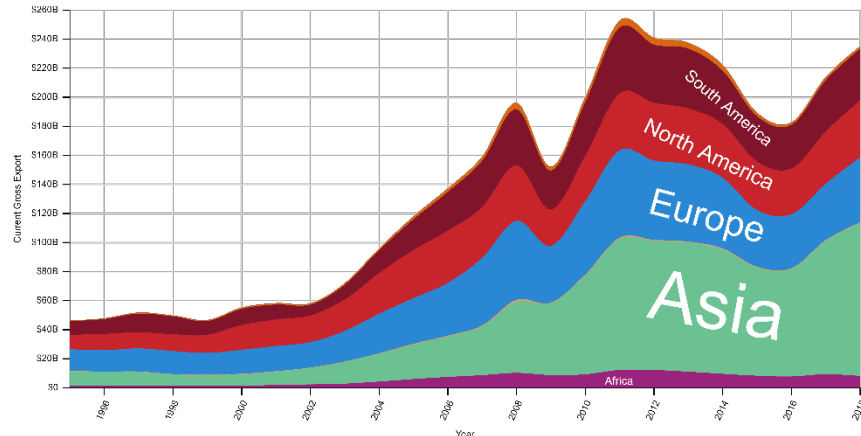


Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Veja-se que até 2002 a pauta da exportação se manteve a mesma, e com algum equilíbrio. A partir daquele ano, os setores agrário e mineral começaram a tomar forma e, em 2018, passaram a representar mais do que todos os outros em conjunto. Note-se também, nesse intervalo, que em 2008 tivemos uma retração, resultado da crise econômica global que nos atingiu naquele momento, com o recrudescimento da demanda por commodities, seguida por recuperação e ápice em 2011; uma nova queda em 2016 também é evidenciada no gráfico, seguida de recuperação em todos os setores, também relacionada à queda da demanda de commodities no mercado global.

Outro dado relevante de nossa análise diz respeito ao destino de nossas exportações. *In casu*, são destinadas à Ásia principalmente, com picos em 2008 e 2011, apresentando queda em 2016.

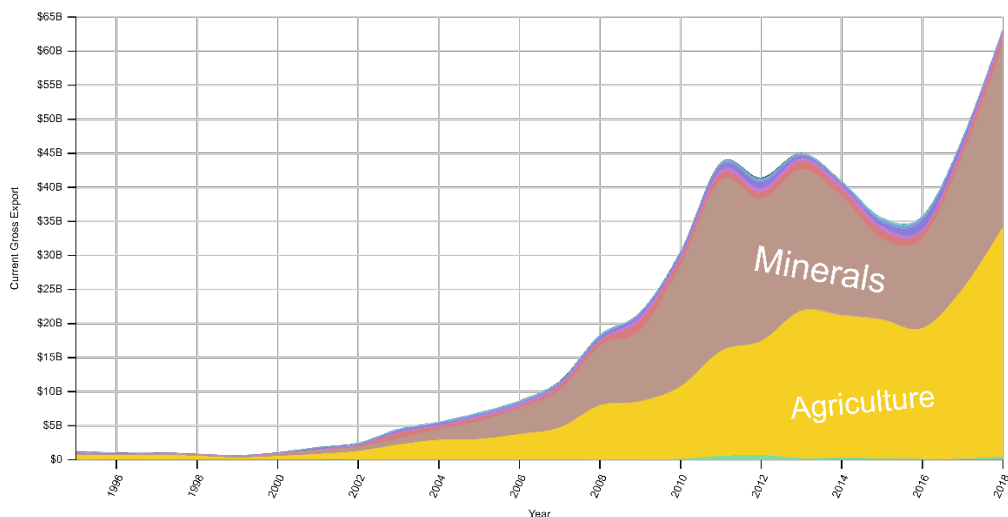
Gráfico 11 Destino das exportações brasileiras (1996-2018)



Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Olhando com mais proximidade, vê-se que, entre os países asiáticos, a China assume grande relevância para a economia brasileira, pois se torna compradora daquilo que mais passamos a exportar: minério e produtos agrícolas. O crescimento entre 2016 e 2018 é evidente; soma-se a isso a curva de crescimento já a partir de 2002:

Gráfico 12 Gêneros de produtos importados pela China a partir do Brasil (1996-2018)

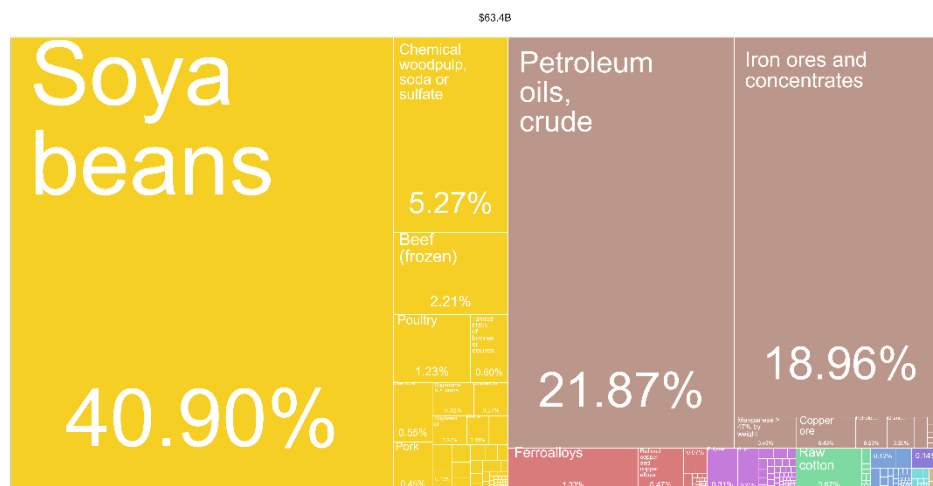


Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Nesse ponto, olhando ainda mais de perto, tomemos como exemplo o ano de 2018, que simboliza um pico nas exportações para o gigante asiático. No citado ano, exportamos soja, petróleo e minério de ferro, sem qualquer industrialização (veja-se a literalidade do que é

indicado no gráfico: grãos de soja, óleo cru de petróleo e minério de ferro e concentrados). Esses três produtos representam mais de 80% do que se destinou para aquele país:

Gráfico 13 Treemap de complexidade econômica das exportações brasileiras em 2018



Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Pois bem. Entre tais produtos, em função do recorte desta tese, devemos ter especial atenção quanto ao minério de ferro, minério mais explorado e exportado por nós¹⁶⁵. Em torno dele, destacamos os seguintes pontos: a posição ocupada por ele no índice de complexidade; os principais exportadores desse produto na escala global; e os principais importadores, também em uma visão global.

O minério de ferro ocupa a posição n. 1.061 de 1.224 possíveis no ranking de produtos e seus respectivos índices de complexidade econômica. Ou seja: é de uma complexidade muito baixa.

Em termos globais, ele é exportado basicamente pela Austrália, em primeiro lugar (cujo índice de complexidade é ainda pior do que o brasileiro)¹⁶⁶, e pelo Brasil, em segundo. Outros países têm participações menores, que não alcançam uma dezena individualmente.

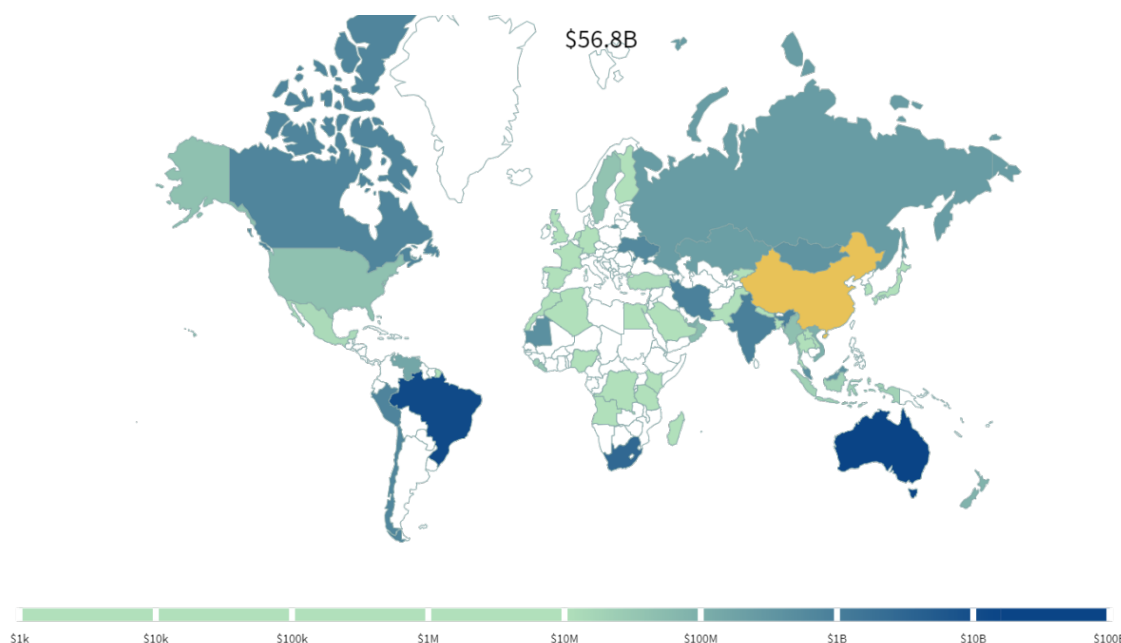
¹⁶⁵ Cf. Anuário Mineral Brasileiro: principais substâncias metálicas, Brasília, ANM, 2020, p. 5. Disponível em https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2020_ano_base_2019_revisada2_28_09.pdf. Acesso em 25 jun. 2021.

¹⁶⁶ A explicação para tanto está na proximidade entre Austrália e China (principal comprador do produto no globo), o que acaba por baratear o custo dele – e mantém aquele país à nossa frente, por exemplo.

Em 2018, quase 63% de todo o minério de ferro transacionado no mundo foi adquirido pela China¹⁶⁷, que figura como a líder isolada na compra do produto no mundo, considerando-se que o segundo lugar, ocupado pelo Japão, é responsável pela compra de apenas 7% do referido produto.

Ainda identificando detalhes desse laço comercial, vê-se que a China o compra principalmente — e não por acaso — dos dois países que lideram a exportação do produto em escala global, como acima indicado e abaixo ilustrado (a China destacada em amarelo pela sua posição de compradora; os demais, em tons de azul/verde, como fornecedores):

Gráfico 14 Fluxo de exportações de minério de ferro em 2018



Fonte: THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. Atlas of Economic Complexity. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

Entre os dois países, o maior fluxo se dá com o Brasil – quase um terço do minério que é por ela importado vem da América Latina, e quase todo o montante provém do Brasil¹⁶⁸.

Em resumo, o Brasil tem na China sua maior parceira de negócios, os quais se baseiam especialmente em produtos primários. Quando se trata de minérios, o ferro é o principal representante e é remetido para aquele país em escalas inimagináveis, sem qualquer industrialização.

¹⁶⁷ O segundo lugar dessa lista fica com o Japão, com cerca de 7%.

¹⁶⁸ “China gets one-third of all its imported iron ore from Latin America, and almost all of it from Brazil. [...] In 2012 China importe 600 million tons of iron ore, one-third of that from Brazil” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016. p. 45).

A leitura de tais dados nos permite compreender que nos tornamos exportadores de minério de ferro e soja, obedecendo ao ritmo dado pelo mercado internacional de tais commodities. Na perspectiva econômica do conceito, remetendo-nos ao que apresentamos no item 2.2¹⁶⁹, vemos muitos daqueles elementos que compõem o fenômeno: a exploração dos recursos naturais, com a exportação dos mesmos na forma bruta, com grande dependência de praticamente um único comprador (China).

A perda da complexidade econômica sofrida pelo Brasil (ou *escolhida* por ele) é também fruto do movimento neoextrativista. E a reversão dessa perda necessita de apoio estatal direto¹⁷⁰, o que nos parece que não deve ocorrer justamente em função do quadro político que integra o contexto do neoextrativismo.

2.4.3 Notas sumarizadas sobre o viés econômico do fenômeno

Economicamente, pela exposição feita acima, percebe-se que a atividade neoextrativista domina a base do comércio externo praticado no Brasil. Exportam-se produtos primários, os quais são frutos de uma lógica extrativa renovada, nos termos do que aqui se trouxe e que ao fenômeno deu o termo *neo*.

As evidências cronológicas trazidas nos ajudam a compreender o crescimento desse padrão de exportação especialmente a partir do começo dos anos 2000, em compasso com o aumento da demanda por tais matérias, com especial participação de compradores chineses.

¹⁶⁹ “Em nossa visão, o neoextrativismo consiste na (i) exploração dos recursos naturais, (ii) orientada para exportação, (iii) em que, quando se aplica algum beneficiamento, esse é mínimo, (iv) com características técnicas de produção mais alargadas e avançadas e que importam em mais impactos socioeconômicos, (v) com o aumento da dependência econômica dos países exportadores em relação aos compradores, (vi) uma visível alteração do papel do Estado, como fomentador da prática e “redistribuidor” de parte da riqueza, (vii) o que pode ser usado por ele como palanque eleitoral, (viii) além da manutenção das externalidades socioambientais no local da extração sem a adequada compensação ou mitigação, e (ix) tudo isso em um contexto geopolítico, social e econômico que intensifica a prática exploratória quase como se houvesse sido acordada voluntariamente entre os explorados e os exploradores”.

¹⁷⁰ “Countries with high shares of simple capabilities need to implement policies that range from competitiveness and soft parsimonious industrial policy to aggressive policies that lead to the rapid accumulation of relevant capabilities; as well as strategic bets with significant government intervention. Historically, it has been impossible to become a rich country without creating an industrial and an advanced service sector. And likewise, historically, no country has become rich without explicit government interventions that amount to industrial policy in different shapes and forms” (FELIPE, Jesus; KUMAR, Utsav; ABDON, Arnelyn; BACATE, Marife. Product complexity and economic development. *Structural change and Economic Dynamics*, n. 23, 2012, p. 52).

Também, embora com uma visão mais liberal: “In cases where economic complexity is not present, however, it may be beneficial to have an active government to help coordinate the accumulation of capabilities. In our experience, however, this type of investment should not translate into, the creation of government enterprises, but rather into the design of a new set of institutions and agencies that would more strategically cater to the needs of the private sector, considering both, existing businesses and emerging players that do not yet have the political capital to influence public inputs” (HIDALGO, César A. The dynamics of economic complexity and the product space over a 42-year period. *CID Working Paper*, n. 189, 2009, p. 3).

Essa expansão do setor primário no mix de produtos destinados à exportação também foi acompanhada pela redução da industrialização brasileira, perda de dinamismo econômico, decorrente da redução da complexidade presente no leque de produtos e consequente quadro de desinvestimento em inovação e tecnologia.

Evidente que o fluxo de dólares decorrentes de uma balança comercial positiva, alcançada pelos incentivos à exportação dos produtos primários, trouxe em um primeiro momento maior dinamismo no mercado interno e dinheiro para investimento em infraestrutura¹⁷¹, mas a medida logo se mostrou insustentável a longo prazo, justamente em função da depreciação dos termos de troca e da menor barganha que se estabeleceu entre o país exportador de commodities e o comprador dessas. De igual modo, o super-ciclo tem fim, não pode durar para sempre¹⁷². Tornou-se assim o país refém das próprias *commodities*, e seu ciclo e sua precificação foram pautadas pela volatilidade do mercado externo.

Para além dos olhares já apresentados na esfera econômica, é fundamental que também percebamos que uma das consequências mais diretas do neoextrativismo está na dupla extração que ele propõe: a extração do material em si (do recurso natural), que tem certo valor, mas também na oportunidade perdida de transformação daquele material e de agregar material a ele. Queremos dizer: a prática neoextrativista impede os próprios países produtores de se apropriarem da maior parte do ganho, pela não transformação daquele produto, e os coloca em situação na qual a saída é pouco provável, por se inserirem em um ciclo vicioso¹⁷³.

A visão do cenário econômico em que o Brasil se encontra hoje, e quanto a isso queremos especificar sua pauta de exportação e grau de industrialização, deixa mais evidente a

¹⁷¹ “A alta do preço das commodities reforçou esse processo, não só porque aumentou incentivos e recursos disponíveis para investimentos nos próprios setores e recursos disponíveis para investimentos nos próprios setores produtores de commodities (com destaque para a Petrobras), mas também porque gerou efeitos em cadeia para os setores relacionados (fornecedores, por exemplo) e elevou a própria arrecadação do governo, ajudando a criar espaço fiscal para a expansão dos investimentos públicos” (CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, pp. 33-34).

¹⁷² Sobre o tema: “However, through the prism of the last few years, the predictions of persistently high commodity prices have turned out to be wrong and, particularly, the strong cyclical pattern has been shown to be an essential characteristic of commodity prices. Indeed, given the slowdown of global economic growth since the North Atlantic financial crisis, a slowdown that is likely to last, if the pattern of past super-cycles prevails, we may be at the beginning of a long period of weak prices”. (OCAMPO, José Antonio. *Commodity-Led Development in Latin America. International Development Policy*, n. 9, 2017, pp. 51-76. p. 10).

¹⁷³ “Si a esta dinámica agregamos los procesos de intercambio desigual vigentes en el comercio internacional capitalista, vemos que la combinación del crecimiento de los centros y el extractivismo en la periferia provocan una extracción doble: los centros “absorben” de la periferia tanto un valor económico (por medio de los procesos convencionales de explotación capitalista) como “absorben” Naturaleza. Bajo estas perspectivas, los países capitalistas dependientes sufren de una extracción de valor económico al momento que los productos negociados en el comercio internacional se venden a precios que no incorporan su verdadero costo [...]” (ACOSTA, Alberto; GUIJARRO, John Cajas. *Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo*. In: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMINGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016b, p. 394).

participação do neoextrativismo na sua construção. Estivéssemos em outra realidade pela demanda de materiais em conjunto com uma outra forma de participação do Estado, e o cenário seria outro. Afinal, a exploração poderia ser conduzida de uma maneira diferente: em menor volume, com maior nacionalização de processos, com menor espaço para atuações políticas, e mais política pública de industrialização e de apropriação do próprio excedente, por exemplo. Tal como está, lidamos tão somente com a perda da riqueza e das oportunidades que poderíamos usufruir a partir da exploração adequada daquelas.

2.5 Percepção política sobre o fenômeno

O principal ponto de diferenciação entre o extrativismo pretérito e o novo está no papel desenvolvido pelo Estado nesse cenário. Anteriormente, ainda falamos que a interação estatal pode se dar de maneira direta — por empresas estatais, por exemplo — mas também, e principalmente, ainda mais em um cenário liberal e progressista, indireta.

Nesse último tipo de atuação, que ocorrerá de maneira velada, embora muito clara para qualquer olhar atento, o Estado tem muitos mecanismos para se revelar: subsídios à extração de recursos naturais; financiamento de projetos, especialmente de infraestrutura dedicada à atividade e ao escoamento de sua produção, como rodovias, ferrovias e portos; desregulamentação da atividade; concessão de novas áreas para exploração, entre outras¹⁷⁴.

Nesse exercício conduzido pelo Estado para incentivar a exploração dos recursos naturais, especialmente os minerais, que merecem a atenção mais destacada nesta tese, vê-se a

¹⁷⁴ “As obras de infraestrutura executadas para viabilizar a extração e exportação das demais atividades, seja no setor dos transportes (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, etc.), da geração de energia (centrais hidroelétricas e barragens) ou da comunicação, ainda podem ser consideradas como integrantes deste modelo” (KOMARCHESKI, Rosilene. Expressões do (neo)extrativismo: uma leitura sobre a indústria da mineração em Adrianópolis (PR). *Guaju*, Matinhos, v. 5, n. 1, p. 235-261, jan./jun. 2019, p. 239).

ocorrência de alguns fenômenos novos ou a intensificação de antigos, no plano político¹⁷⁵, dos quais se destaca a captação do Estado pelo particular¹⁷⁶

O Estado é composto por pessoas, afinal, é uma abstração jurídica. No entanto, por vezes, as decisões tomadas pelo Estado agradam mais a um do que a outros de maneira ilegítima. E uma das formas de se permitir esse comportamento anômalo, que se coloca até mesmo contra as virtudes democráticas, dá-se pela captação do Estado.

Por captação queremos dizer que o Estado passa a incorporar vontades de certos particulares de tal forma que, em alguns momentos, um observador poderia se mostrar confuso se tal ou outra ação foi tomada pelo Estado ou por certa pessoa. Na captação ora tratada, preocupamo-nos com aquela que se dá nos braços executivo e legislativo.

Uma das formas de captação ocorre quando um grupo de interessados passa a dirigir certa área da máquina pública, como ao alocar um representante de seus interesses no topo da cadeia decisória de certo setor. Quando as mineradoras, por exemplo, por pressão política e econômica, manejam alocar alguém que integrou quadros de suas associações de classe ou até mesmo compôs a administração de algumas de suas companhias, em cargos-chave da administração da Agência Nacional de Mineração ou do Ministério de Minas e Energia, tem-se, aí, a captação do Estado pelo particular.

De maneira contrária ao que se espera em um regime democrático e em uma administração técnica-burocrática, as decisões que um órgão teoricamente isento tomaria

¹⁷⁵ Veja-se que o Estado apresenta essa intensificação da exploração de recursos naturais como a saída para a crise permanente, embora, na prática, isso esteja longe de acontecer: “Por otra parte, se puede apreciar en general que los gobiernos venden al sector extractivo como una oportunidad de crecimiento económico y prosperidad; no obstante, el análisis de los indicadores sociales de los países relacionados muestra un escenario distinto” (ZÁRATE, Ruth; VÉLEZ, Claudia L.; CABALLERO, José A. La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos. *Revista Espacios*, v. 41, n. 24, 2020, p. 158).

“Assim, alegando os interesses das classes oprimidas e a bandeira da luta contra o imperialismo, os governos progressistas acabaram justificando a trilha do “extrativismo” como uma condição necessária para consolidar empregos, salários e políticas sociais” (ARAÓZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo, Elefante, 2016, pp. 448).

¹⁷⁶ Não podemos nos esquecer do contexto político em que a captação ocorre. Em alguns momentos, a captação ocorre pelo próprio político eleito: “Então, pensando bem, é muito possível que o suposto interesse geral corresponda mais a interesses particulares de uma cúpula de políticos que não são submetidos ao escrutínio da população. De fato, os meritórios líderes que iniciaram a transição do extrativismo, imposto por terceiros, para o neoextrativismo, como forma de conseguir, assim, melhorar as condições materiais de vida das grandes maiorias das pessoas, também se veem expostos a pressões” (MESCHKAT, Klaus. Os governos progressistas e as consequências do neoextrativismo: Interesse geral da nação versus interesses particulares. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo, Elefante, 2016, p. 349, grifos nossos).

passam a ser niveladas e adaptadas pelos interesses dos particulares que ali alocaram seu *representante*¹⁷⁷.

De igual forma ocorre na seara legislativa. Nesse caso, a captação do Estado se manifesta na orientação a ser dada à regulação de certa atividade a partir dos interesses e definições trazidos por um particular interessado. A título exemplificativo, no Brasil, tornou-se famosa a participação de um escritório de advocacia grande e renomado de São Paulo na proposição do projeto de lei que buscava reformar a regulamentação da exploração mineral¹⁷⁸.

Nesse mesmo sentido, pode-se ver certa dependência (ou pelo menos ausência de isonomia) entre os deputados que receberam financiamento de suas campanhas por particulares. Em estudo detalhado sobre doações de empresas a partidos políticos e políticos (diretamente) para fins de financiamento de campanha em 2010 e 2014 feita a membros da Comissão instituída para discutir o Novo Código de Mineração no Brasil, CRISTIANE OLIVEIRA concluiu: “lamentavelmente, que quase todos os deputados titulares da Comissão Especial do Novo Código de Mineração tiveram suas campanhas apoiadas por empresas mineradoras, assim como os partidos com as principais representações na Câmara”¹⁷⁹.

A captação do público pelo privado dá contornos ainda mais sensíveis ao neoextrativismo, pois inviabiliza a sua recusa e submete a população às vontades de particulares.

¹⁷⁷ Many national environmental institutions as well as control and sanction mechanisms against environmental destruction were reshaped and weakened, and in some cases disappeared altogether. At the same time, the political power of institutions linked to extractivism within the State apparatuses, in the form of ministries for mining, energy, or agriculture, was strengthened and some of them were associated to powerful ministries like those of finance, industry, or public works, thus providing the necessary infrastructure (Gudynas, 2014)” (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 146).

¹⁷⁸ Notícia disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/novo-codigo-da-mineracao-e-escrito-em-computador-de-advogado-de-mineradoras.html>. Acesso em 01 nov. 2021.

¹⁷⁹ OLIVEIRA, Cristiane. R. Quem é quem nas discussões do novo Código da Mineração 2014. *Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração*, 2014. Cartilha.

3 REFLEXÕES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS SOBRE O NEOEXTRATIVISMO NA ATIVIDADE MINERÁRIA

3.1 Linhas introdutórias específicas do capítulo

O segundo eixo da tese que ora se inicia propõe a compreender o fenômeno do neoextrativismo, observado no Brasil, sob as orientações jurídico-políticas, inclusive aquelas que dialogam com a Ordem Econômica Constitucional.

Nesse ponto, parece-nos importante lembrar que o escopo desta tese se centra na atividade minerária desenvolvida em larga escala, no formato da concessão outorgada pelo Estado aos diversos agentes para sua exploração. Aqui a razão pela qual não tratamos da regulação dada a formas diversas de exploração, como a autorização (quanto a certos minerais) ou garimpo (enquanto forma de organização).

Como ressaltamos anteriormente, o neoextrativismo é um fenômeno observável em diversos ramos, como na agricultura, pecuária, silvicultura e tantas outras frentes em que a extração dos *recursos naturais* seja possível. Apesar dessa amplitude, não seria conveniente (ou talvez até possível) abordar todas as frentes diante da hipótese aqui formulada, daí nossa limitação de pesquisa à extração de minério.

E nesse sentido, parece-nos que o caminho adequado para alcançarmos uma resposta estruturada para o questionamento que permeia a tese se inicia com a apresentação da regulação da atividade minerária em seus aspectos históricos.

Um segundo passo se desenha a partir dos aspectos normativos propriamente ditos. Nesse quadro, compreender a estrutura da legislação sobre o assunto, a evolução que ganhou e os detalhes dessa normatização é fundamental para interpretarmos tais fatos à luz da Constituição e da finalidade que foi desenhada para a exploração mineral.

Nesse quadro, é preciso dialogar com princípios da Ordem Econômica Constitucional previstos na Constituição. Afinal, como poderia o quadro normativo infraconstitucional permitir (ou até mesmo incentivar) aquilo que foi refutado pelo povo na promulgação de sua Constituição?

Mais próximo a essa abordagem, teremos, então, espaço para refletirmos criticamente sobre o fenômeno, considerando suas peculiaridades e o cenário em que nos vemos inseridos.

3.2 Notas históricas sobre a regulação do extrativismo mineral no Brasil

3.2.1 Cenário infraconstitucional

O Brasil foi descoberto no auge do Mercantilismo, cujo sistema era inspirado pela acumulação de metais preciosos. No entanto, ouro e prata não foram encontrados no território brasileiro de imediato. Assim, em seus primeiros tempos de colônia, o Brasil se mostrou bastante desinteressante para a metrópole.

Foi somente no século XVII que as primeiras jazidas relevantes foram descobertas e, assim, a colônia ganhou atenção da metrópole (não apenas dela, mas de tantos outros Estados que queriam expandir suas fronteiras para o além-mar)¹⁸⁰. E com tais jazidas, foi necessário regular normativamente a sua exploração para garantir que tais riquezas seriam aproveitadas pela Metrópole Portuguesa.

É interessante notar que a exploração mineral sem a regulação que lhe dê base ou a enquadre em certo formato é mera corrida: é a *Serra Pelada* em seu início, onde cada qual alcança o que pode, como pode e além dos limites do que a coletividade definiria como adequado¹⁸¹. Selvageria pura.

É justamente a organização dada pelo Direito que adequa a atividade econômica. Sem o Direito parece não haver segurança suficiente para a apropriação dos ganhos, incentivo aos investimentos ou mitigação dos danos, por exemplo. É a estrutura normativa humana quem delinea a intensidade, a extensão, a forma, os vícios e virtudes da atividade econômica. É essa atividade abstrata e concatenada de regras e princípios que modela as interações sociais e econômicas de maneira que essas ocorram tal como o detentor do poder assim queira.

Nesse espírito, as primeiras referências legais sobre a exploração foram esculpidas nas Ordenações Filipinas, de 1603¹⁸², e mantinham algumas características centrais: (i) a

¹⁸⁰ “Durante dois séculos a partir do descobrimento, o solo do Brasil teimosamente negou os metais aos seus proprietários portugueses”. (GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM, 2016. p. 77).

¹⁸¹ A referência aqui é feita por ser de amplo conhecimento o estado praticamente primitivo que se deu a ocupação inicial de Serra Pelada, no interior do Pará, nos anos 1980. Foi somente a regulação amparada pela violência estatal que permitiu a criação de alguma ordem (ainda que discutível) naquele universo.

¹⁸² Segundo JUAREZ TÁVORA, “durante a época colonial, as minas existentes no Brasil pertenciam ao Rei de Portugal, e sua exploração por particulares se fazia mediante contrato e o pagamento de uma regalia (o quinto da riqueza extraída). Era o chamado regime regaliano. A exploração era regulada pelos dispositivos das Ordenações Filipinas de 1603”. (TÁVORA, Juarez. Regime legal de exploração de nossos recursos minerais. In: *Petróleo para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955, p.15-16).

tributação sobre os metais preciosos extraídos, (ii) o oligopólio estruturado na sua compra em favor da metrópole, de maneira a não permitir que outros países que concorriam com Portugal utilizassem tais metais, e (iii) o monopólio da exploração de certos minerais preciosos, como os diamantes, também em favor da Metrópole, dada a relevância e valor de tais produtos. Além das Ordenações, outros documentos normativos específicos também foram editados, como aquele que estabeleceu as bases da exploração no Distrito Diamantino¹⁸³.

Após algumas décadas de exploração intensa com os recursos tecnológicos de que se dispunha e observando as limitações políticas e econômicas, esse surto de exploração mineral alcançou seu fim e as regiões que abrigavam tais atividades, seu declínio.

Novamente, a esgotabilidade se mostrou irrefutável e o ciclo de exploração terminou com o fim do minério, ou pelo menos aquele lavrável nas condições da época.

O Brasil Império não trouxe muitas novidades à área da mineração, especialmente pela diminuição do volume de metais explorados (em comparação com o auge da época colonial) e pelas confluências políticas, que exigiam a atenção dos detentores do poder para outras direções, especialmente a agrária¹⁸⁴.

No começo do século XX, despertou-se novo interesse por outras áreas de exploração no interior do país. Os estrangeiros se mostravam os mais envolvidos no assunto, e à época representavam a maior parte dos autores que pesquisavam o subsolo nacional¹⁸⁵.

É interessante notar essa mudança no agente interessado pelo solo brasileiro entre a Colônia e a República: antes, Metrópole; então, estrangeiros enviados por países que integravam o centro capitalista. É igualmente importante notar aquilo que é comum aos dois momentos: o interesse quase nulo do Estado enquanto nação em reservar para si a exploração

¹⁸³ Nesse sentido: “Em fevereiro de 1730, é publicada uma carta régia dando plenos poderes ao governador da província, D. Lourenço de Almeida, a fim de regular e providenciar sobre a exploração de diamantes. Inicialmente, a Coroa adotou o mesmo sistema administrativo e fiscal estabelecido desde 1603 para a extração aurífera da época. O responsável pela distribuição e arrematação das lavras, seria o mesmo Intendente do Ouro e o Regimento em vigor determinava o pagamento da 5ª parte das pedras extraídas para a Coroa” (CARVALHO, Tattiane Deslandes Mafra de Ávila. *Escravidão em Diamantina: os escravos na mineração do diamante e sua busca pela liberdade*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019, p. 16).

¹⁸⁴ “[...] durante o primeiro Império (D. Pedro I), poucas foram as tentativas de disciplinar o solo brasileiro. [...] Durante o segundo Império (D. Pedro II), também poucas foram as posturas legislativas sobre o setor mineral, em virtude da predominância de uma mentalidade agrária, herdada do Brasil colônia, que se acentuou no patrimonialismo territorial de que até hoje somos vítimas”. Conforme RAMOS, José Raymundo de Andrade. *Mineração no Brasil Pós-Colônia*. In: LINS, Fernando Antonio de Freitas; LOUREIRO, Francisco Eduardo de Vries Lapido; ALBUQUERQUE, Gildo de Araújo Sá Cavalcanti. *Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina pela Mineração*. Rio de Janeiro: CETEM, 2000, p. 61.

¹⁸⁵ “[...] a maioria das publicações brasileiras sobre assuntos geológicos e suas extensões [...] eram escritas em inglês, francês ou alemão”. (RAMOS, José Raymundo de Andrade. *Mineração no Brasil Pós-Colônia*. In: LINS, Fernando Antonio de Freitas; LOUREIRO, Francisco Eduardo de Vries Lapido; ALBUQUERQUE, Gildo de Araújo Sá Cavalcanti. *Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina pela Mineração*. Rio de Janeiro: CETEM, 2000, p. 61).

mineral, inclusive no início da República. Aliás, pelo contrário, a nova República buscou facilitar os processos de exploração, aproveitando-se de necessidades de matérias-primas percebidas à época¹⁸⁶.

Mas que República poderia ser aquela formada por senhores proprietários de terra cujo interesse estava na agricultura e pecuária? Assim, foi absolutamente natural observar que o modelo republicano privilegiou os interesses dos proprietários de terras inclusive na regulação da atividade minerária.

A regulação normativa passou a prescrever que os minerais, ao invés de pertencerem à Coroa Portuguesa, como ocorria no sistema colonial, ou à Nação (no Brasil Império), passaram a ser de titularidade dos donos das terras. Era o chamado *sistema da acessão*¹⁸⁷.

Esse simples carimbo burocrático em torno da terra conferia, de uma só canetada, mais valor à terra do que ela sozinha poderia produzir. Não apenas sua superfície, mas também os metais preciosos (e quaisquer outros minerais) que aquele solo abrigava eram do senhor proprietário daquela terra – que poderia ou não as explorar.

É bem verdade que à época muitas das terras ainda pertenciam ao Estado, em um país cuja concentração habitacional tinha destaque para o litoral e alguns poucos estados em que a agricultura comercial iniciava uma grande expansão, como ocorreu com São Paulo em torno da prática cafeeira. No entanto, ao se relacionar a propriedade do solo e aquela do minério, o legislador nada mais fez do que entregar o ouro a quem já detinha o pote.

O sistema da acessão trazia muitas desvantagens ao desenvolvimento da atividade minerária no país.

Em primeiro lugar, por ser de sua propriedade, o dono da terra poderia ter completo desinteresse pela exploração daquele mineral, ainda que essa fosse interessante para a pesquisa

¹⁸⁶ “Vale observar, as empresas estrangeiras haviam tido importante participação nas atividades mineradoras ao longo do século XIX, abrindo-se novas possibilidades de investimentos para as mesmas, no início do século XX, em razão das demandas por matérias primas no bojo da Segunda Revolução Industrial, com a correspondente ampliação dos fluxos de exportação de capitais” (CORRÊA, Maria Leticia. Regime de Propriedade de Minas e Jazidas na Primeira República Brasileira: Revisitando o Caso das Minas de Itabira e os Interesses em Disputa. *Tempos Históricos*, v. 22, 1º Semestre de 2018, p. 220).

¹⁸⁷ “Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. a) A minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas. b) As minas e jazidas mineraes necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros”. (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

ou para a coletividade em si, pois poderia preferir usar a terra para outros fins, como a atividade agrícola.

Em segundo, em um país ainda em formação, as terras eram concentradas nas figuras de poucos titulares. Assim, ao atribuir ao titular da terra também a titularidade do minério, acentuava-se a concentração da renda.

Entre a Proclamação da República e o Governo de Getúlio Vargas, algumas poucas alterações foram feitas na base normativa da exploração mineral, mas que já sinalizavam a inquietação dos “unionistas” (ou *a favor da União*) em torno do assunto, que muito poder entregava aos Estados e aos proprietários de terras. Dois diplomas se destacam: a Lei Calógeras e a Lei Simões Lopes¹⁸⁸.

A primeira, de 1915, dispunha que o proprietário do solo poderia dispor da mina de maneira dissociada do imóvel. Com isso, esperava-se que o proprietário que não estivesse interessado na exploração de certo recurso poderia vender o seu direito sobre a jazida mineral para um terceiro, que assim desejasse explorá-la, sem, contudo, dispor da propriedade da terra. A jazida também poderia ser usada como colateral em operações financeiras, por ser um bem dissociado da propriedade da terra. A dissociação entre um bem e outro aumentou o leque de possibilidades do proprietário para com o amontoado de minérios que aguardavam pelo dia de aflorar com sua extração.

Veja-se, no entanto, que apesar do incentivo do Estado à repartição entre um bem e outro, esse ainda pertencia a um particular, e não à coletividade. Via-se uma benesse na exploração, mas não se objetivava confrontar o direito de propriedade.

Seis anos adiante, a Lei Simão Lopes foi um tanto mais agressiva com os latifundiários. Em busca da facilitação da exploração dos minérios, o normativo propunha que o proprietário do imóvel passasse a ter *preferência* na exploração do minério. Isto é: caso algum terceiro quisesse explorar aquela jazida, teria que *concorrer* com o dono do imóvel, o qual, em igualdade de condições e termos, poderia explorá-lo. Veja-se: abria-se caminho para um terceiro, que não fosse o dono da terra explorar determinada jazida.

Em adição à nova regulação, limitava-se a participação dos lucros que seria dada ao dono da terra, caso a exploração fosse conduzida por um terceiro: além da indenização (pela

¹⁸⁸ BRASIL. Decreto n. 2.933, de 6 de janeiro de 1915 – Regula a propriedade das minas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2933-6-janeiro-1915-574337-publicacaooriginal-97500-pl.html>. Acesso em 10.01.22 (Lei Calógeras).

BRASIL. Decreto n. 15.211, de 28 de dezembro de 1921 - Aprova o regulamento relativo à propriedade e à exploração das minas. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/428701/publicacao/15800934>. Acesso em 10.01.22. (Lei Simões Lopes).

superfície que se tornaria inutilizada em razão da exploração mineral), o dono do imóvel poderia auferir, no máximo, três por cento do lucro da empreitada.

Esperava-se que, com essa medida, os titulares da terra fossem incentivados a explorar as jazidas sob seu domínio, e os terceiros que o fizessem tivessem mais garantias de que não seriam “extorquidos” pelos proprietários das terras, quando do pagamento da participação desses em relação à lavra.

Além de tais pontos, a Lei Simões Lopes trazia em seu texto um conteúdo minimamente nacionalista, trazendo privilégios, como benefícios fiscais, aos exploradores que (i) empregassem na exploração trabalhadores brasileiros (tanto na mão-de-obra especializada, como engenheiros, quanto na operacional), ou (ii) construíssem escolas ou hospitais para atender os empregados daquela mina.

Apesar de não se ver uma mudança brusca em relação ao que já era disciplinado pelo sistema da acessão, notava-se alguma inquietude do legislador em torno do assunto. Talvez, de alguma forma, aquele quadro legislativo visse na atividade minerária um novo instrumento rentável para aquela recém-criada República, que não poderia ter o poder tão concentrado nas mãos dos latifundiários.

Foi somente em 1934, no entanto, que o quadro normativo sofreu alterações substanciais, com a edição de um Código de Minas, sob o governo de Getúlio Vargas¹⁸⁹.

Com esse novo instrumento normativo, a propriedade das minas passou a ser da União – e não mais do proprietário da terra¹⁹⁰.

Assim, mediante autorização dada pelo Estado, qualquer pessoa, e não somente o proprietário da terra, poderia explorá-la. Com ela, a riqueza que era “guardada” por aquele particular possuidor do solo passou a ser da coletividade.

Foi justamente essa dissociação entre terra e jazida que deu lastro ao efetivo aproveitamento das riquezas minerais pela coletividade e, com isso, maior circulação da riqueza¹⁹¹.

¹⁸⁹ BRASIL. Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934 – Decreta o Código de Minas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24642-10-julho-1934-526357-publicacaooriginal-79587-pe.html>. Acesso em 10.01.22.

¹⁹⁰ “Art. 4º A jazida é bem imóvel e tida como cousa distinta e não integrante do solo em que está encravada. Assim a propriedade da superfície abrangerá a do sub-solo na forma do direito comum, exceptuadas, porém, as substancias mineraes ou fosseis uteis á indústria” (Idem).

¹⁹¹ Para GILBERTO BERCOVICI a distinção entre o solo e o subsolo foi “a grande modificação” que se esperava para a viabilização do desenvolvimento econômico, pelo aproveitamento das riquezas do subsolo. (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 92.).

Outro ponto importante trazido por essa alteração legislativa estava na faculdade que se concedia à União em nacionalizar a atividade minerária desenvolvida em torno de certa jazida ou mineral, a depender dos interesses nacionais¹⁹².

Ainda nesse espírito nacionalista, prescrições em torno do emprego da mão-de-obra nacional, tal como na Lei Calógeras, prevaleciam.

Adiante, a Constituição de 1937 também seguiu caminho semelhante¹⁹³, bem como o Código de Minas de 1940¹⁹⁴, cujo conteúdo era basicamente o mesmo do instrumento de 1934.

Foi somente em 1967, já no Regime Militar, que as bases nacionalistas foram mitigadas e o processo de concessão do direito de exploração facilitado, inclusive em função dos interesses de mineradoras estrangeiras, com a edição de um novo Código de Minas.

Ainda assim, em um quadro político e econômico posterior à Segunda Guerra, e mantido a rédeas curtas por um governo militar, manteve-se a possibilidade de nacionalização de minas e jazidas exploradas por particulares e a não outorga da concessão por razões de relevante interesse público¹⁹⁵.

Esse mesmo Código de Mineração, de 1967, vige até hoje, porém, reformulado em importantes pontos, graças, especialmente, às alterações trazidas especialmente entre 2017 e 2020, como veremos adiante.

¹⁹² “Art. 50. Será recusada a concessão si a lavra fôr considerada prejudicial ao bem publico ou comprometter interesses que superem a utilidade da exploração industrial” BRASIL. Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934 – Decreta o Código de Minas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24642-10-julho-1934-526357-publicacaooriginal-79587-pe.html>. Acesso em 10.01.22.

¹⁹³ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 10.01.22.

¹⁹⁴ “A estrutura do Código de Minas de 1940 é bem similar à do Código de 1934, consistindo, segundo Attilio Vivacqua, em um aperfeiçoamento deste último [de 1937]” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 110).

¹⁹⁵ Veja-se a redação legal (mantida até hoje): “Art. 42. A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório” (BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em 27.10.21).

3.2.2 Cenário constitucional

Esse cenário apresentado acima é acompanhado pelas orientações constitucionais, com exceção da Constituição de 1824¹⁹⁶, silente quanto às minas e sua exploração, mantendo o regime dominial em favor da Nação¹⁹⁷.

Enquanto vigente o sistema da acessão, a Constituição de 1891 previa que as minas presentes nas terras devolutas pertenceriam aos Estados (e não à União), demonstrando a formação de um poder legislativo nacional orientado à proteção dos interesses estaduais¹⁹⁸. De igual modo, as previsões originais desta Constituição atribuíam aos donos das terras as minas contidas em seus respectivos subsolos¹⁹⁹.

Com a edição do Código de Minas, de 1934, há de se imaginar que muitos conflitos políticos e judiciais surgiram. Afinal, os proprietários das terras — e das jazidas — tiveram a riqueza mineral que abrigavam praticamente “expropriada” e entregue à sociedade.

Para enterrar de uma vez tais discussões, as novidades trazidas pelo Código de Minas foram reconhecidas e adquiriram status constitucional na Constituição de 1934, mantendo o sistema uniforme, constitucionalizando a separação entre solo e subsolo²⁰⁰.

¹⁹⁶ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10 jan. 22.

¹⁹⁷ “A Constituição de 1824 não tratou diretamente da propriedade das minas, conservando-se, desse modo, o princípio dominial, não sendo alterado o sistema vigente desde o período colonial. (...) As Ordenações do Reino foram ratificadas por lei de 20 de outubro de 1823, mantendo-se as atividades de mineração na dependência de autorização do imperador” (CORRÊA, Maria Leticia. Regime de Propriedade de Minas e Jazidas na Primeira República Brasileira: Revisitando o Caso das Minas de Itabira e os Interesses em Disputa. *Tempos Históricos*, v. 22, 1º Semestre de 2018, p. 204-205).

¹⁹⁸ “Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 10 jan. 22).

¹⁹⁹ “Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria” (Idem).

²⁰⁰ Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 jan. 22).

Em 1937²⁰¹ e em 1946²⁰², a disposição constitucional era basicamente uma cópia do modelo anterior. Em 1967, o raciocínio era o mesmo, com um teor aparentemente mais nacionalista²⁰³. Em 1988, a divisão entre solo e subsolo já estava pacificada, de maneira a permitir o investimento por terceiros na exploração de minérios, ainda que em áreas que não lhes pertenciam²⁰⁴.

A visão panorâmica histórica nos permite compreender o caminho pelo qual a regulamentação da atividade mineral passou: do poder concentrado na figura da Coroa aos titulares das terras, alcançando uma separação entre solo e subsolo somente em 1934, mantida até hoje.

3.3 A atual regulação da atividade minerária no Brasil

Respeitando a delimitação do tema, é salutar compreender como se dá a regulação da mineração no Brasil. Afinal, se a prática neoextrativista, inclusive a mineral, é expressão do sistema econômico no qual está inserida, isso se dá graças à sua moldura jurídica.

Construindo esse quadro a partir de seu pilar, a Constituição Federal de 1988, e descendo até os normativos infraconstitucionais, destacamos os seguintes pontos.

²⁰¹ “Art 143 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 10 jan. 22).

²⁰² “Art 152 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 10 jan. 22).

²⁰³ “Art 161 - As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 10 jan. 22).

²⁰⁴ “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020).

3.3.1 Bases constitucionais

A partir de nossa Constituição, a exploração de recursos minerais é tratada sob perspectivas diversas: quanto ao tipo de produto, isto é, minerais nucleares, petróleo, minerais comuns; e quanto à forma de exploração, se garimpo ou larga escala, por exemplo.

Apesar das dissonâncias de classificação quanto ao recurso mineral que se quer tratar em alguma análise, a lógica constitucional é a mesma: tais recursos pertencem a todos, pois são bens da União, conforme indica o art. 20 do texto constitucional²⁰⁵.

Mais do que atribuir a propriedade do recurso mineral à coletividade, como fez a Constituição de 1934, nosso texto constitucional, também desde 1934, foi capaz de tornar o minerador um agente subordinado à União. A redação atual do art. 176²⁰⁶ explicita, a título de exemplo, que a União é capaz de decidir pela exploração da atividade em última instância.

A partir das duas regras constitucionais alocadas topicamente em seções distintas (aquela contida na Organização do Estado, essa na Ordem Econômica), estrutura-se a normatização do tema em nossa ordem.

Especial atenção deve ser dada ao art. 20 da Constituição Federal, que reputa os recursos minerais como um bem da União. É importante compreender que tipo de bem público seria esse, à luz do Direito Civil²⁰⁷. Nesse sentido, há duas posições bastante distintas.

A primeira, representada especialmente por FERNANDO SCAFF, advoga que tais bens são dominicais, pela ausência de especialidade dada pelo legislador²⁰⁸. Assim, poderiam ser utilizados e aplicados para as mais diversas faculdades.

²⁰⁵ “Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (Idem).

²⁰⁶ “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. § 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente” (Idem).

²⁰⁷ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 10 jan. 22).

²⁰⁸ “[...] trata-se de um bem dominical, pois pertencente ao patrimônio da União, por força de norma constitucional, que dele possui titularidade como se bem privado fosse e cuja finalidade é carrear recursos aos cofres públicos, abastecido prioritariamente o mercado interno. (...) E como todos os bens públicos, pode ser alienado, desde que desafetado à função pública que lhe tenha sido atribuída – no caso dos bens dominicais, a função pública precípua que lhes incumbe é a de auferir receitas para os cofres públicos (...). A alienação dos bens dominicais é da essência

A segunda, defendida por GILBERTO BERCOVICI, indica que são bens de uso especial — cuja exploração deve ser orientada com algum fundamento específico e inspirado na Constituição²⁰⁹. Ou seja: não podem ser desafetados pela simples possibilidade de explorá-los, mas apenas quando essa exploração passa a dialogar com os valores da ordem jurídica.

O que reforça a posição de BERCOVICI, e razão pela qual aqui a adotamos, está em uma das características dos recursos minerais, já apresentada anteriormente: a esgotabilidade.

Não se pode reputar como comum um recurso finito, muitas vezes de importância estratégica, e cuja utilização nesse momento inviabiliza a exploração do mesmo por nossa próxima geração. A esgotabilidade e essa dinâmica intergeracional inviabilizam a sua classificação como um bem qualquer, um bem comum.

Nesse sentido, os recursos minerais formam um patrimônio nacional irrenunciável²¹⁰. Um patrimônio que não pode ser tratado como ordinário e não pode ser visto como frívolo, de fácil manipulação ou de uso temporário, que pode ser alienado para pagar contas ordinárias. Seguindo esse raciocínio, vê-se a lógica do próprio art. 176 que em nenhum momento de sua redação entrega esse bem a um terceiro que não seja a coletividade — exceto quando já lavrado por esforço próprio e nos termos da legislação. Somente o produto da lavra se entrega ao concessionário, e nenhum centímetro cúbico que não tenha sido ainda lavrado²¹¹.

3.3.2 Normatização infraconstitucional

Em seus aspectos infralegais, a exploração é normatizada basicamente pelo Código de Minas, por seu Regulamento e atos normativos administrativos que lhes dão concretude.

do conceito” (SCAFF, Fernando Fakury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 63).

²⁰⁹ “Os recursos minerais são bens públicos de uso especial, bens indisponíveis cuja destinação pública está definida constitucionalmente: a exploração e aproveitamento de seus potenciais. A exploração dos recursos minerais será vinculada aos objetivos fundamentais dos arts. 3º, 170 e 219 da Constituição de 1988, ou seja, o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a garantia da soberania econômica nacional. Trata-se de um patrimônio nacional irrenunciável”. BERCOVICI, Gilberto. A natureza jurídica da concessão de lavra minerária e a inaplicabilidade do conceito de estabelecimento comercial. In: _____ et. al. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 175.

“Os bens de uso especial (artigo 99, II do Código Civil de 2002) constituem bens públicos cuja utilização não é permitida a todos genericamente (como os bens de uso comum), mas a pessoas determinadas, por meio de permissão ou concessão do Estado, geralmente, não exclusivamente, para a prestação de um serviço público. (...) Os bens especiais são bens inalienáveis, integrando o patrimônio indisponível do Estado, ou patrimônio administrativo, enquanto estiverem afetados, podendo ser desafetados do domínio público” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 287).

²¹⁰ Idem, p. 289.

²¹¹ Interessante notar que alguns teóricos se debruçaram sobre o tema para tentar usar o minério não lavrado em instrumento de garantia de financiamento. A tese não foi aceita no passado e, em resposta a essa barreira, o Regulamento passou a indicar, com sua reforma, em seu art. 43 a possibilidade de se ofertar a própria concessão como garantia pelos mineradores.

O Código de Minas editado em 1967 (e alterado ao longo do tempo) congrega os principais pilares da exploração mineral no Brasil. O normativo se apresenta em 98 artigos, distribuídos em sete capítulos, que procuram abordar algumas definições técnicas, disciplinam a pesquisa e a lavra dos minerais e tocam outras questões acessórias, como a servidão de certas áreas em favor das jazidas.

Segundo a regulação, a exploração em larga escala de recursos minerais é operacionalizada na forma de concessões feitas pelo Estado em favor de um particular que lhe tenha submetido um Plano de Aproveitamento Econômico (PAE)²¹² para a jazida que deseja explorar, após um processo de pesquisa prévia naquela área.

Em uma visão mais aberta, o processo de obtenção da concessão para exploração mineral se inicia com a aplicação de um particular para a realização de certa pesquisa em dada área (arts. 15 e 16)²¹³. Respeitada a prioridade no pedido feito no órgão competente (art. 11.a), realiza-se uma pesquisa prévia *in loco* no terreno para identificar a quantidade e qualidade do minério ali buscado. Finalizada a pesquisa, cuja comprovação se dá com a entrega de um relatório técnico detalhada ao agente regulador do setor (art. 22, V), e considerando-se essa perfeita e acabada pelo mesmo agente, cabe ao pesquisador usar de seu direito de preferência para lavrar a área (art. 31).

A exploração da área pode ser conduzida por quem realizou a pesquisa ou por outrem (por meio da cessão desse direito, o que abre espaço para a criação de um mercado secundário). Essa exploração deve obedecer a um Plano de Aproveitamento Econômico inicialmente apresentado pelo explorador ao Estado (art. 38, VI e art. 39), que julgará a conveniência do Estado brasileiro de se atribuir ao requerente à concessão pleiteada (art. 42). O Código de Minas é expresso em autorizar o Estado brasileiro a lhe negar esse direito, desde que indenize o explorador pelos custos da pesquisa realizada e se essa teve seu relatório aprovado (art. 42).

Uma vez que os termos do PAE sejam observados e a exploração seja conduzida, o Estado brasileiro terá direito ao recebimento de royalties pela exploração (cf. legislação tributária específica, adiante abordada), o dono do imóvel a certa indenização pela área que foi “entregue” ao concessionário (art. 60) e a certa participação no resultado da lavra (art. 11, § 1º e 2º), e a exploradora em si ao resultado da lavra (CF, art. 176).

²¹² Um documento técnico preparado por quem realizou a pesquisa prévia e que indica a possibilidade (física e econômica) de se lavrar aquela área, indicando diversos pontos, como a extensão da jazida, a forma de exploração etc.

²¹³ As referências legais desse tópico 3.3.2 são todas do Código de Minas, exceto quando indicado contrariamente.

Se tudo correr como planejado, finda a exploração, a mina deverá ser fechada (art. 43-A, par. Único), buscando a mitigação dos impactos sociais, econômicos e ambientais que se dão com esse evento especialmente.

O regulamento, atualmente fruto de alteração massiva ocorrida na legislação em 2018, sob o Decreto n. 9.406, traz detalhes sobre os procedimentos, especialmente quanto a pontos administrativos, distribuídos em seus 84 artigos. Nele teremos especificações quanto a conceitos, regimes de exploração, detalhes dos requerimentos e procedimentos etc.

O panorama do procedimento, integrado pelo Código de Minas e pelo Regulamento, evidencia que o Código de Minas se guia pela conveniência do Estado brasileiro quanto à exploração do minério, facultando a ele negar requisições feitas pelo particular – ainda que esse tenha demonstrado suas melhores intenções com a exploração – à luz do art. 42 do Código de Minas.

Apesar desse fato, a regulação é baseada em um papel mais passivo do Estado Brasileiro, que aguarda pelo pedido do explorador e pela realização da pesquisa, embora, na teoria, novas pesquisas geológicas possam ser conduzidas pelo Estado.

Também em oposição ao papel de moderador que é conferido ao Estado, o regulamento, conforme alterado recentemente, garante ao mesmo tempo bastante espaço de liberdade ao explorador que daqui deseja retirar recurso mineral bruto: há quase nenhum incentivo para se criar uma cadeia produtiva local com efetiva transformação social. Todo o espaço ocupado pela legislação minerária em nossa ordem jurídica foi idealizado para se explorar o que aqui existe e enviá-lo para outro lugar. Há quase nenhuma referência ou incentivo ao processamento dos minerais e sua industrialização²¹⁴.

A tributação incidente sobre a mineração é dada pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989 (que regula a incidência dos royalties) e pela Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, a qual distribui o royalty arrecadado entre diversas pessoas de direito público interno. Ambas as normas foram alteradas de maneira substancial em 18 de dezembro de 2017, com a promulgação da Lei n. 13.540.

Com o novo formato tributário, o Brasil ainda se mantém com alíquotas baixas, de 2% na média, e que não passam de 4% do minério²¹⁵. Para o principal produto mineral

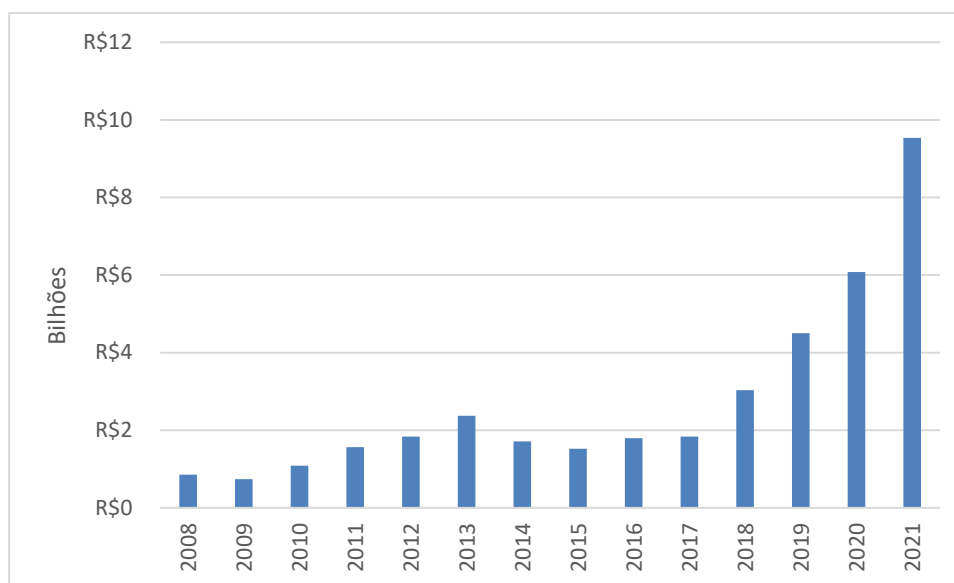
²¹⁴ O art. 75 do Regulamento, por exemplo, indica a necessidade de se apresentar relatórios sobre industrialização de minérios, caso existente.

²¹⁵ “Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão (...)” (BRASIL. Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990 - Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a

exportado pelo país, o ferro, a alíquota padrão é de 3,5%, podendo chegar a apenas 2%, dependendo de decreto do Presidente da República, que pode observar o impacto econômico positivo da exploração de determinada jazida e assim conceder o *desconto*²¹⁶.

Apesar da alíquota ínfima, os valores arrecadados a esse título têm aumentado constantemente, como se vê no gráfico abaixo, justamente em função do aumento da extração propiciado no cenário neoextrativista:

Gráfico 15 Valor arrecadado de CFEM (2008-2021)



Fonte: Gráfico de autoria própria, com base nos dados cedidos pela ANM e disponíveis em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. 2021.

Uma possível explicação para o aumento experimentado a partir de 2017 em relação aos royalties devidos para todo tipo de minério, como acima graficamente representado, pode ser encontrado na descrição da base de cálculo desse tributo, uma vez que (i) desde 2008, os níveis de exploração mineral foram sempre crescentes, como já se demonstrou nesse trabalho, e (ii) as alíquotas dos royalties se mantiveram muito próximas quando se compara o período anterior a 2017 e o posterior (apesar da reforma).

Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm. Acesso em 11 jan. 22).

²¹⁶ Assim dispõe o item b do Anexo da referida Lei: “b) Decreto do Presidente da República, a ser publicado em até noventa dias a partir da promulgação desta Lei, estabelecerá critérios para que a entidade reguladora do setor de mineração, mediante demanda devidamente justificada, possa reduzir, excepcionalmente, a alíquota da CFEM do ferro de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para até 2% (dois por cento), com objetivo de não prejudicar a viabilidade econômica de jazidas com baixos desempenho e rentabilidade em razão do teor de ferro, da escala de produção, do pagamento de tributos e do número de empregados” (BRASIL. Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990 - Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm. Acesso em 11 jan. 22).

Nesse sentido, a base de cálculo se tornou um pouco mais ampla, com menos deduções de custos de produção, como se permitia no passado. Com a inovação legislativa, a própria Receita Federal passou a determinar o preço de referência de dado produto para a aplicação do tributo²¹⁷. Com essa parametrização, diminuiu-se a margem então existente a fim de se deduzir despesas da lavra para se alcançar a base de cálculo sobre a qual incidiriam os royalties²¹⁸.

Outra possível explicação está na maior taxaço do minério de ferro. Se, antes da reforma de 2017, esse era taxado com base no valor médio da tonelada do mineral no mercado de exportação, passou a sofrer uma taxaço fixa de 3,5% (com exceções presidenciais, como indicado anteriormente). Nesse cenário, deve-se ter em mente que o minério de ferro representou em 2021 (e até novembro de 2021), cerca de 85% do que se arrecadou a título de CFEM²¹⁹.

Ainda tratando da regulação, a Agência Nacional de Mineração é o principal órgão envolvido. Substituta do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), esse órgão é a principal autoridade, abaixo do Ministério de Minas e Energia. Criada pela Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017, é uma agência independente que regula a exploração mineral no país, excluindo hidrocarbonetos (como petróleo, de competência da Agência Nacional do Petróleo).

Embora a sua natureza jurídica tenha por finalidade lhe garantir maior autonomia tanto em relação aos regulados quanto à situação política que predomina no Ministério respectivo, o órgão se vê enfraquecido por novidades trazidas com a Lei que o criou, como a submissão de discussões exaustivas com os regulados para a emissão de novas normas administrativas que possam afetá-los em substância²²⁰.

²¹⁷ O inciso III do art. 2º da Lei n. 8.001/90 assim trata: “III - nas exportações, sobre a receita calculada, considerada como base de cálculo, no mínimo, o preço parâmetro definido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 19-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e na legislação complementar, ou, na hipótese de inexistência do preço parâmetro, será considerado o valor de referência, observado o disposto nos §§ 10 e 14 deste artigo” (Idem).

²¹⁸ O antigo art. 2º da Lei n. 8.001/90 prescrevia: “Para efeito do cálculo de compensação financeira de que trata o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, entende-se por faturamento líquido o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros” (Idem).

²¹⁹ Dados extraídos de: ANM. Sistema de arrecadação. Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx. Acesso em: 11 jan. 22.

²²⁰ A exemplo dos seguintes artigos:

“Art. 12. Os atos normativos da ANM que afetarem, de forma substancial e direta, direitos de agentes econômicos do setor de mineração deverão ser acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem e ser submetidos a consulta ou a audiência pública”.

É interessante notar quanto a esse tema que, quando se trata da criação das agências reguladoras para diversos setores da economia, o que se busca é mostrar tecnicidade, independência e eficiência. No entanto, nem sempre essa é a verdade dos fatos, e o aparente tecnicismo busca apenas disfarçar a captação do Estado pelo particular naquele setor²²¹.

E nesse cenário em que a ANM não aparenta ser nem uma autarquia nem um departamento, temos uma estrutura normativa herdada do passado, enquanto DNPM, esparsa, descompassada com as necessidades contemporâneas e de interpretação bastante casuística. Ao mesmo tempo em que são muitos os atos normativos, nem todos eles sistematizados, e o velho e o novo caminham lado a lado. A título ilustrativo, e com base em nossa experiência prática, a ANM possuía um sistema digital para mapear as áreas mineradas e, até pouco tempo atrás, o protocolo físico dos requerimentos de pesquisa.

Outro agente que tem papel relevante na regulação está na esfera ambiental. Ao tratar de concessão de lavra cuja área envolva pelo menos dois Estados, áreas quilombolas, cuja relevância seja muito grande, a depender do Estudo de Impacto Ambiental, o IBAMA se mostra como responsável pelo licenciamento da atividade, em linha com a Resolução CONAMA n. 237/97. E, nesse sentido, as regras concretas (pois personalizadas para aquele caso) aplicadas ao licenciamento (em suas três fases) complementam o quadro regulatório ao qual a exploração mineral está sujeita.

Há um importante fator histórico a se considerar na análise do quadro regulatório amplo que se vê. Tem-se um Código de Minas de 1967; uma Constituição que o reconheceu como vigente e, a rigor, deveria ter passado a inspirar sua interpretação, datada de 1988; o fundamento tributário de 1990; uma base regulamentar na esfera ambiental de 1997; e atos normativos esparsos ao longo do tempo, com inovações normativas liberais significativas a partir de 2017.

“Art. 15. A adoção das propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos será, nos termos do regulamento, precedida da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo” (BRASIL. Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017 - (Regulamento) Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n.º 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em: 11 jan. 22).

²²¹ “Propõe-se como solução a substituição do Estado Democrático de Direito, à mercê das indesejáveis ‘influências políticas’, por uma estrutura tecnocrática e oligárquica, sem legitimidade popular ou qualquer outra forma mais incisiva de controle político e democráticos de seus atos. Estes órgãos se legitimariam pela sua ‘neutralidade técnica’, o que consagraria sua independência em relação ao Estado, mas não ao mercado” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 241).

Isto é, tem-se uma densa matéria regulatória que se adequa como um *Frankenstein*, não pela pluralidade de peças, mas por serem de estratos muito diferentes. Algumas são mais liberais, outras mais sociais, outras mais nacionalistas e assim por diante. Essa característica presente no arcabouço normativo acaba por dificultar a aplicação do racional contido na Constituição.

Ainda assim, não se pode olvidar que, ainda que se torne mais difícil e apesar do desencontro presente nesse cronograma de formação da vontade legislativa, o sistema deve se coadunar com a Constituição. É a partir dela que o sistema se forma e se conforma.

3.4 O propósito transformador do texto constitucional – e da própria atividade minerária

Em um olhar menos atento, pode-se pensar que a atividade minerária não deve atingir nenhum fim, além do aproveitamento econômico daquela riqueza. Essa perspectiva seria a mesma de um membro de uma metrópole em relação à atividade conduzida em sua colônia, sem qualquer pretensão social ou de desenvolvimento naquele território que origina a riqueza. No entanto, não devemos seguir com a perspectiva colonial.

Todas as atividades, inclusive a minerária, e liberdades usufruídas por nós, até mesmo a econômica, devem respeitar aquilo que foi pactuado por nós em nossa Constituição Federal. É ela quem orienta o caminho a seguir.

A Constituição Federal de 1988 se mostrou, quando da sua edição, muito alinhada com os valores do momento em que foi concebida e buscava ir além daquele marco temporal, além das visões eurocêtricas constitucionais que em geral procuravam assegurar um bem-estar social médio.

Era esse o motor central desta Constituição: construída após um longo deserto de direitos propiciado pela Ditadura dos anos pretéritos, era o documento que trazia a reflexão que se fazia da realidade e as proposições que desejava para o nosso futuro.

Com esse intuito tal como construída a Constituição Federal alinhou, já em seus momentos iniciais, quais eram os valores e princípios²²² que a formaram e que deveriam

²²² “[devem-se] considerar princípios do ordenamento jurídico aquelas orientações e aquelas diretivas de caráter geral e fundamental que se possam reduzir da conexão sistemática, da coordenação e da íntima racionalidade das normas, que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, o tecido do ordenamento jurídico” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 229-230.).

orientar sua interpretação e aplicação. A partir deles, é que se poderia compreender a legislação infraconstitucional (ainda que prévia a 1988) e também o seu próprio texto.

Os princípios constitucionais fundamentais, como o artigo 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los.

[...]

Constitui o artigo 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado Brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais.²²³

Os países da América Latina vêm de uma tradição colonial de exploração muito intensa, com desigualdades incomparáveis com a realidade eurocêntrica que tende a ser aplicada pelos estudiosos na construção da visão de mundo e na construção de constituições em si. Por essa razão, não poderiam esses países simplesmente importar os conceitos das constituições europeias, como o bem-estar social e a liberdade de iniciativa, de maneira acrítica.

Nesse quadro, o texto constitucional, tal como redigido, buscou, assim, embora inspirado por muitos conceitos ocidentais, garantir que nossa Constituição pudesse orientar a transformação da realidade econômica-social.

Esse esforço do legislador em dar certas direções àquela comunidade permitiu que alguns tratassem a Constituição como uma “Constituição Dirigente”, termo oriundo da doutrina portuguesa²²⁴. Em tal tipo de Constituição, indica-se o futuro para o qual todos devem se orientar.

Apesar de hoje se apresentar como um simples texto, é importante termos em mente que a redação alcançada é resultante de intenso debate político. E nesse debate, fez-se uma opção político-constitucional: transformar a realidade econômica-social brasileira.

O legislador constituinte não estava satisfeito com o quadro atual e queria mudá-lo, implementar alterações substanciais na estrutura normativa para que o país pudesse ofertar aos

“Os princípios jurídicos, constitucionalizados, indicam os valores em que se assenta e para onde se orienta uma comunidade, sempre ao encontro de uma nova redenção” (ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 29, n. 29, 1996, p. 235).

²²³ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 298-299.

²²⁴ “A ideia da constituição como um plano de transformações sociais e do Estado foi trazida ao Brasil por nítida influência das constituições de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978. Para a Teoria da Constituição dirigente, a constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro” (BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 03, 2019, p. 1771).

seus cidadãos as benesses que nossas riquezas poderiam nos propiciar²²⁵. Para GILBERTO BERCOVICI, tivemos na Constituição as chamadas cláusulas transformadoras:

[...] a cláusula transformadora explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considerasse realizado o que está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social²²⁶.

Havíamos saído de um cenário político bastante conturbado, como dito, com direitos também restritos, uma economia suplicante e uma presença internacional ainda muito subordinada. *Optou-se* por avançarmos, por nos tornarmos independentes e soberanos.

Entre os fundamentos constitucionais que seriam necessários para esse avanço, alocou-se a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Reconheceu-se no parágrafo único de seu primeiro artigo que o poder pertencia ao povo. E sendo a Constituição uma carta diretiva também sobre a distribuição do poder, completou, já em seu primeiro artigo, as bases do texto constitucional.

Mas não apenas.

Adiante, o texto constitucional estabelece quais são os objetivos fundamentais — sem os quais nenhum outro poderia existir; em relação aos quais nenhum outro poderia se sobrepor. São eles: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem discriminação. O legislador indicou tais ações como objetivos, metas a serem alcançadas. Isso é, ele reconhecia que o quadro tal como estava era inferior a tais desejos.

A norma do artigo 3º da Constituição de 1988, assim, indicaria os fins, os objetivos a serem perseguidos por todos os meios legais disponíveis para edificar uma nova sociedade, distinta da existente no momento da elaboração do texto constitucional²²⁷.

²²⁵ “A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a constituição econômica, é o fato de que as constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la” (BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, p. 255).

²²⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 292.

²²⁷ BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 03, 2019, p. 1771.

O legislador fez uma escolha racional sobre o que desejava para o futuro, uma opção política, como GILBERTO BERCOVICI nos ensina:

O artigo 3º da Constituição de 1988 faz parte dos princípios constitucionais fundamentais. A característica teleológica destes princípios lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político-constitucionais²²⁸.

Muito se fala sobre a orientação dada pelos dispositivos mencionados ao texto constitucional. A principal discussão que se coloca contemporaneamente está no quesito da eficácia de tais normas.

Nesse debate, questiona-se se seriam normas cuja aplicação e eficácia poderiam ser diferidas, a depender do contexto e das circunstâncias. Não teria desejado o legislador que apenas usássemos tais objetivos como valores, assim como o bem ao próximo é o fundamento de uma sociedade cristã? Não seriam, por fim, e aí temos espaço para uma daquelas palavras-chave que aspiram à obscuridade, *normas programáticas*?

Parece-nos que não. Parece-nos que a leitura desajustada da legislação, inspirada por valores outros que não os nossos (ou pelo menos que não aqueles do constituinte de 1988) estariam permeando o cenário de discussões jurídicas para nos fazer crer que o texto constitucional seria letra morta. Entre todos, as vozes que ecoam em favor da distorção dos reais valores constitucionais estão de mãos dadas com um sistema liberal perverso, um sistema que se orienta por uma dinâmica neoextrativista.

Se a Constituição, então, é letra morta, por qual razão se defenderia tanto a propriedade privada, cujo alicerce de existência é jurídico e se encontra também no mesmo texto constitucional (art. 5º, caput, e também em seus incisos XXII ou XXVI)? Hipocrisia ou maldade? Não haveria inocência ou desconhecimento em tal quadro argumentativo jurídico²²⁹. Para uns, a Constituição acima de tudo; para outros, ela deveria ser reinterpretada casuisticamente.

A bem da verdade, os princípios e objetivos da República seguem no texto constitucional, mas não são dotados de magia. Precisam da atuação humana para se manifestarem, para serem respeitados e colocados em prática. A efetividade da norma não está

²²⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 292.

²²⁹ Não estamos sós. Veja-se: “No entanto, como já afirmei em outro trabalho, curiosamente são as normas de direitos sociais e políticas públicas distributivas que acarretam todo este mal-estar” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 261).

na sua condição de “sonho”, mas no efetivo trabalho do operador do Direito (especialmente), quando respeita e aplica tais princípios e objetivos²³⁰. Nesse sentido:

Desconsiderar que os princípios já carregam um certo e suficiente significado, e sustentar sua insuperável indeterminação, representa desprestigiar sua funcionalidade em termos de vinculação (obrigatoriedade), continuando-se a emprestar-lhes uma feição meramente diretiva, de sugestão — o que não se compadece, absolutamente, com a franca normatividade que se lhes deve reconhecer²³¹.

E,

A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las. É necessário reconhecer os limites do voluntarismo e do instrumentalismo jurídicos, o que não significa desvalorizar o processo constituinte²³².

Rer a Constituição com dois pesos, a depender do interesse econômico envolvido, é incorreto. O texto constitucional guarda em si os valores e regras maiores de uma comunidade. Assim, deve-se, sempre, a todo momento e independentemente da ocasião, garantir que as opções feitas pelo constituinte sejam respeitadas.

O Direito *per se* é um emaranhado de normas, costumes e princípios abstratos, cujo exercício e aplicação tornam possível muitos dos fatos da vida. É por meio dele que o próprio capitalismo se sustenta. Aquele é elemento desse²³³. E, assim, quando se percebe que, por exemplo, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos de nossa Constituição, deseja-se que seja o fundamento também da atividade econômica. Deseja-se que todos os fatos da vida possam dialogar com tais fundamentos, e espera-se que o homem contribua para assim acontecer.

Colocando-se tais princípios e objetivos constitucionais na prática, tem-se que também a atividade minerária deve se coadunar com tais preceitos, e não o contrário.

²³⁰ “[...] criou-se uma teoria da constituição tão poderosa, que a constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Consequentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A teoria da constituição dirigente, portanto, é uma teoria da constituição sem teoria do Estado e sem política” (BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 03, 2019, p. 1773).

²³¹ ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 29, n. 29, 1996, p. 205.

²³² BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, p. 256.

²³³ “O direito é também uma condição de possibilidade do sistema capitalista, não é um elemento externo” (Ibid., p. 269).

Dos fundamentos e objetivos escolhidos pelo legislador, alguns nos saltam aos olhos na análise que se propõe para esta tese voltada ao neoextrativismo minerário: a soberania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.

A razão para tanto se encontra no fundamento da atividade minerária trazido pela própria Constituição, como abordaremos a seguir. Vejamos, no entanto, nossa digressão sobre dois eixos que congregam alguns de tais fundamentos e objetivos²³⁴.

Para nós, os eixos se dividem entre (i) soberania, e (ii) dignidade da pessoa humana.

3.4.1 Eixo Constitucional 1: Soberania

Em relação ao primeiro eixo, temos a soberania, o fundamento mais sensível a um país que nasceu já na qualidade de periférico em um mundo globalizado. Afinal, quem já exerce soberania, preocupa-se menos com seus reflexos do que quem ainda não é soberano de si²³⁵.

Ser soberano pode ter muitas acepções. Aqui soberano se entende como aquele que pode criar suas regras, que as impõe aos outros, dentro dos limites de cada um, que mantém sua vida de maneira independente do outro. Ser soberano é também ser livre e respeitar a liberdade alheia²³⁶.

Na perspectiva política-internacional, pode-se dizer que um país soberano é aquele reconhecido pelos demais como país independente, dialogando com os demais a partir da mesma posição de igualdade. Ser soberano é também resistir à influência de fatores

²³⁴ É importante explicar que nossa adoção de eixos (soberania e dignidade) se sustenta porque vemos relações bastante imbricadas entre os fundamentos/objetivos aqui destacados. Assim, ao invés de analisar cada um deles de maneira segregada, como se poderia fazer em uma tese voltada ao Direito Constitucional exclusivamente, optou-se por agregar a análise em torno de tais eixos.

Ainda é importante destacar que, em uma primeira leitura, pode parecer que não estaríamos abordando o viés econômico do quadro normativo – no entanto, mais adiante, descontruiremos essa percepção, ao demonstrar que dignidade e Ordem Econômica caminham juntas.

²³⁵ “Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos” (BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, p. 275).

²³⁶ Ser soberano é também garantir unidade territorial: “A soberania, qualidade essencial do Estado, é também aqui entendida como um sinônimo de poder do Estado (*puis sance de l'État, Staatsgewalt*) cuja unidade não impede a divisão vertical (federalismo) ou horizontal (organização dos poderes) de seu exercício. Portanto, a necessidade de fortalecer e reestruturar o Estado para a promoção do desenvolvimento passa, em nossa opinião, pelo estudo da soberania estatal, tanto em seu aspecto interno, como externo” (BERCOVICI, Gilberto. Teoria do estado e teoria da constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. *Diálogos constitucionais: Brasil/Portugal*, s/n, 2004, p. 272).

desestabilizadores ou choques externos (como os do petróleo), enfrentando inclusive as pressões externas²³⁷.

Na perspectiva nacional, ser soberano é poder exercer poder sobre seu próprio território. Ser soberano é assim um estandarte buscado por um Estado para se autoafirmar e garantir aos seus cidadãos os direitos que sua cultura reputa como desejados por eles, é também garantir a aplicação da sua norma aos seus cidadãos no seu território.

A partir de nosso contexto histórico, ser soberano é também superar essa condição de dependência²³⁸, abandonando a sua posição de colônia de maneira definitiva e material.

O fundamento constitucional quanto à soberania (art. 1º, I), então, em tão poucas palavras e em um momento tão prematuro da longa redação do texto da Carta Magna, já indica de maneira bastante clara, logo em seu primeiro inciso, que deixarmos nossa posição subordinada perante os outros Estados ou agentes globais é a tarefa primordial do Estado Brasileiro.

3.4.2 Eixo Constitucional 2: Dignidade da Pessoa Humana

Não por acaso, o preceito da dignidade da pessoa humana se encontra no terceiro inciso do *primeiro* artigo que traz os fundamentos da nossa República.

Garantir a dignidade da pessoa humana é a base. Assim, atribuir a cada um todos os direitos reconhecidos por aquela comunidade como fundamentais é a forma de se conferir dignidade a cada membro daquele agrupamento de pessoas. Em nossa Constituição, garantir a dignidade da pessoa humana é atribuir a cada um *nenhum* direito a menos do que *todos* aqueles fundamentais²³⁹.

Essa construção em torno do ser humano dialoga com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que busque o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e redução das desigualdades. Ao permitir que cada membro de nossa comunidade tenha garantido os direitos que entendemos como fundamentais na redação do texto Constitucional

²³⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 236.

²³⁸ No tema, é relevante destacar que essa é uma das funções do Direito Econômico em países em grau de desenvolvimento como o nosso. Nesse sentido: “(...) o direito econômico visa atingir as estruturas do sistema econômico, buscando seu aperfeiçoamento ou sua transformação. E, no caso de países como o Brasil, a tarefa do direito econômico é transformar as estruturas econômicas e sociais, com o objetivo de superar o subdesenvolvimento” (BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009a. p. 517).

²³⁹ Cf. BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan/dez, 2007, pp. 461-462.

teremos aplicado o bom Direito, teremos baseado nossas ações e omissões em favor dos valores e opções legislativas constitucionais.

Buscar o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, minimizar as desigualdades sociais são ações que partem da premissa de respeito à dignidade humana.

A busca pela dignidade se torna ainda mais desejada pelo legislador constitucional não apenas em razão do passado recente pelo qual o Brasil viveu quando da discussão do texto constitucional, mas também pelo longo trajeto de exploração e miséria ao qual se sujeitou enquanto colônia — assim como outros países da periferia, em especial da América Latina. Novamente: as inspirações eurocêtricas, como o bem-estar social e a própria dignidade da pessoa humana, trazidas para o nosso texto constitucional ganham um ressignificado quando as aplicamos e as analisamos à luz da concretude de nossa realidade de um país assombrado pela fome e pela perda de direitos.

E é justamente nessa realidade que a disciplina da Ordem Econômica se vê ainda mais alinhada e contida no preceito da dignidade da pessoa humana. A Ordem Econômica é um dos instrumentos que asseguram a atribuição da dignidade a cada pessoa.

Ordem Econômica como instrumento para garantir a Dignidade da Pessoa Humana

Em uma construção histórica, a Constituição de Weimar (1919) já trazia o tema da dignidade *em conjunto* com a ordem econômica²⁴⁰.

Foi também por meio do regramento da ordem econômica que as Constituições buscaram garantir a dignidade de cada cidadão. A nossa Constituição de 1988 não tomou caminho diferente, seguindo até mesmo, diretrizes já anteriores, como a prevista na Constituição de 1934²⁴¹.

²⁴⁰ “A vinculação da dignidade da pessoa humana à constituição econômica tem sua origem, como quase tudo que diz respeito ao constitucionalismo contemporâneo, na Constituição alemã, de 1919, a célebre Constituição de Weimar” (BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan/dez, 2007, p. 457).

“As Constituições do México de 1917 e da Alemanha de 1919 detêm a primazia na incorporação da Ordem Econômica ao texto constitucional, alargando a matéria e a dimensão da Constituição” (HORTA, Raul Machado. Constituição e Ordem Econômica e Financeira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 72, 1991, p. 9).

²⁴¹ “Da Constituição de Weimar, esta vinculação da constituição econômica à dignidade da pessoa humana chega às nossas constituições democráticas, de 1934 (art. 115, caput), 1946 (art. 145) e 1988 (art. 170, caput)” (BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan/dez, 2007, p. 459).

É com o respeito à Ordem Econômica estruturada que se pode garantir trabalho digno, distribuição de renda, acesso ao crédito, mercado interno e outras benesses que darão sustento à dignidade que se quer entregar a cada um.

Em nosso texto constitucional atual, a disciplina da Ordem Econômica é organizada a partir do art. 170 do texto constitucional²⁴². E não por acaso tem como um de seus princípios a mesma soberania nacional tratada no primeiro eixo. Vê-se a clara preocupação do legislador em garantir soberania ao país para que esse possa reger de maneira adequada sua própria realidade econômica, sem se submeter aos mandos e desmandos de um terceiro.

A estruturação da Ordem Econômica envolve não apenas temas como a intervenção do Estado na economia (art. 173 ss.), mas também a defesa do mercado interno (art. 219) e o sistema financeiro nacional (art. 192) de maneira bastante sistematizada. Além de tais itens, é matéria da Ordem Econômica a exploração dos recursos minerais (art. 176). Nesse sentido, veja-se:

A soberania econômica está prevista formalmente no Artigo 170, I, da Constituição de 1988, como um princípio da ordem econômica. No entanto, a soberania econômica deve ser entendida em conjunto com o Artigo 3o, II, que declara o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República, e o Artigo 219 da Constituição, que integra o mercado interno ao patrimônio nacional²⁴³.

Considerando a relevância dos recursos minerais no comércio global, a capacidade de geração de excedente desse produto, sua esgotabilidade e sua distribuição assimétrica sobre o globo terrestre, parece-nos evidente que reger a exploração de tais recursos é contribuir para o exercício da soberania de dado país sobre eles, para a organização do tecido econômico que reveste sua sociedade e, por consequência, para a garantia da dignidade da pessoa humana²⁴⁴.

²⁴² “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020).

²⁴³ BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, p. 272.

²⁴⁴ “Outra manifestação da soberania econômica se dá no controle dos recursos naturais estratégicos do país, particularmente os recursos minerais” (BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, p. 277).

Aproveitar a riqueza dos recursos minerais é uma oportunidade que somente alguns países têm, haja vista a rigidez locacional que os afeta.

GILBERTO BERCOVICI nos lembra que durante a Constituinte muito se debateu sobre o necessário controle dos recursos naturais, que se concentravam, à época, em mãos de empresas estrangeiras. E foi com base em tal debate que o legislador constituinte deliberou pela nacionalização do subsolo e o incentivo à empresa brasileira²⁴⁵.

E não foi à toa. A soberania sobre os recursos minerais é da essência da própria soberania perante outros Estados. Entre todos os autores, é GILBERTO BERCOVICI quem nos guia pelo trajeto trilhado acerca desse tema. Segundo ele, foi a pressão dos países periféricos que confluiu na Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais, garantindo-lhes direitos sobre os minerais que se encontram em seus territórios²⁴⁶.

Ainda em sua esteira, é a partir dessa soberania sobre os recursos minerais, isto é, da liberdade de utilização desses, que se deve, inclusive, adicioná-los como ferramentas no processo de desenvolvimento nacional e no bem-estar do seu povo (dignidade)²⁴⁷. Nessa temática, ser soberano, é para ele, e também para nós, ser livre para aproveitar o excedente decorrente do aproveitamento dos recursos minerais²⁴⁸.

²⁴⁵ “O controle nacional sobre os recursos naturais estratégicos, particularmente os recursos minerais e o petróleo, também é decorrente da ideia de soberania econômica. A disputa sobre a manutenção da nacionalização do subsolo ou favorecimento ao capital estrangeiro no setor de mineração foi intensa durante a Assembleia Nacional Constituinte” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 224).

²⁴⁶ “A partir de então, a discussão sobre a soberania permanente sobre os recursos naturais foi travada em várias instâncias da ONU, sempre contrapondo os países centrais e os países periféricos, estes com o apoio do então bloco socialista. A pressão contínua dos países periféricos sobre o tema foi vitoriosa com a aprovação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n. 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, a Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais, aprovada por 87 votos contra 2 (da França e da África do Sul) e 12 abstenções” (Ibid., p. 43).

²⁴⁷ “A soberania permanente sobre os recursos naturais é parte essencial da independência econômica dos Estados, da sua soberania econômica. [...] Mas a principal determinação da soberania permanente sobre os recursos naturais é o reconhecimento de que os Estados têm o direito de dispor livremente de seus recursos naturais e riquezas, mas para utilizá-los em seu processo de desenvolvimento nacional e para o bem-estar de seu povo” (Ibid., p. 44).

“[...] não há como ignorar que a soberania sobre os recursos naturais é um direito inerente à soberania do Estado. Além disso, embora a titularidade da soberania permanente sobre os recursos naturais seja do Estado, todas as resoluções adotadas pela Assembleia Geral da ONU determinam de modo explícito que este é obrigado a exercê-la sempre em prol do desenvolvimento e do bem-estar de seu povo” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 48).

²⁴⁸ “Soberania econômica e soberania popular não significam apenas que o poder emana do povo, mas também que este povo tem direito à terra, tem direito aos frutos do seu trabalho e tem direito ao excedente produzido pela exploração dos recursos naturais, que são públicos, portanto, de titularidade do povo, bem como o direito de decidir por si mesmo sobre o seu presente e sobre o seu futuro” (Ibid., p. 360).

A formação do mercado interno é outro pilar da Ordem Econômica²⁴⁹. Nesse sentido, deve-se não apenas garantir que os insumos minerais estejam à disposição das indústrias aqui localizadas, para que um ciclo de processamento virtuoso seja feito, mas também: garantir preços adequados para os produtos comercializados, inclusive em postura independente ao mercado internacional (e.g. custo de gasolina vs. cotação do petróleo no exterior); e internalizar os centros de decisão, de maneira que os interesses locais sejam defendidos perante os interesses estrangeiros. A estratégia pela exploração do produto deve ser coordenada e internalizada. De outro modo, de nada adiantaria termos reconhecida a titularidade sobre os minérios desse território, se a forma de exploração e destino do material são baseados em decisões de terceiros, capitaneados pelo mercado financeiro global²⁵⁰.

O art. 219, ao tratar do mercado interno, também estabelece que se deve buscar o desenvolvimento cultural e socioeconômico (desenvolvimento), o bem-estar da população (dignidade) e a autonomia tecnológica do País (soberania).

Por isso, a atividade minerária deve ser promotora de independência tecnológica. Deve-se buscar independência em relação a minerais de outros países — ou dos produtos decorrentes de tais minerais. Internamente, deve-se aproveitar nossos recursos à exaustão, tornando-nos referências em seu aproveitamento e agregando valor a eles. Nessa linha:

A política mineral do país deve ser elaborada em conjunto com a política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, para que seja possível aproveitar no parque industrial e no setor produtivo os minérios abundantes no Brasil, eliminando esta dependência de recursos minerais importados, que, na realidade, é uma faceta da dependência tecnológica²⁵¹.

²⁴⁹ “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020).

²⁵⁰ “Também é como expressão da soberania econômica nacional e da pretensão de autonomia tecnológica, traduzindo em termos jurídicos a política de internalização dos centros de decisão econômica do país, que deve ser compreendido o artigo 219 da Constituição de 1988. [...] O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico, como dispõe o art. 219”. (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 220).

²⁵¹ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 356.

Nesse sentido, a atividade minerária deve contribuir para o desenvolvimento. Almeja-se uma vida melhor. Não qualquer vida, não a vida que o comércio internacional nos diz ser melhor, mas aquela que respeita as inconstâncias de ser e de viver e que em nada dialogam com a venda e compra²⁵². Almeja-se um desenvolvimento em completa consonância com as disposições do art. 170 da Constituição, “com o que a melhor hermenêutica será a que não inutilizar nenhum dos seus desdobramentos, sob pena de mutilação do Texto Fundamental”²⁵³.

Redação original constitucional acerca da exploração mineral

Na redação original do texto constitucional que tratava sobre a exploração dos recursos minerais, via-se algumas opções feitas pelo legislador em torno dessa riqueza. À época, NELSON RIBEIRO notou que havia quatro perspectivas relevantes na leitura daquele texto.

A primeira, nacionalista. Incentivou-se o encabeçamento da atividade minerária por brasileiros, restringindo a atuação de estrangeiros. Segundo o autor, “foi a grande opção feita pelo legislador constituinte nesse setor”²⁵⁴. A redação original das Disposições Transitórias,

²⁵² É a lição de RICARDO ANTÔNIO LUCAS CAMARGO: “Consequentemente, não se pode ter o conceito de desenvolvimento como algo definível ignorado o contexto ideológico que será tomado é o da Constituição brasileira de 1988 (...). [há] a necessidade de se formar uma concepção de desenvolvimento diversa da que identifica este com a ânsia de chegar, pura e simplesmente, ao padrão de vida do Primeiro Mundo, resgatando também as culturas que foram sufocadas durante o processo de colonização” (CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 93-94).

ALBERTO ACOSTA, mais pessimista quanto ao termo, indica que o desenvolvimento como concebido é um fantasma inalcançável e que é necessário alcançar outras formas de se viver. Em seu caso, o autor defenderá a proposta do “bem viver”, que representaria uma sinergia entre homem e natureza. “Quando é evidente a inutilidade de seguir correndo atrás do fantasma do desenvolvimento, emerge com força a busca por alternativas ao desenvolvimento, ou seja, de formas de organizar a vida fora do desenvolvimento, superando o desenvolvimento e, em especial, rechaçando aqueles núcleos conceituais da ideia de desenvolvimento convencional, entendido como a realização do conceito de progresso que nos foi imposto há séculos” (ACOSTA, Alberto. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016a, p. 53).

A visão de ARTURO ESCOBAR também é pessimista, como a de ACOSTA, e vê no desenvolvimento tal como de conhecimento comum, uma mentira bem contada, em que os de baixo passam a almejar os de cima. Veja-se: “Development was – and continues to be for the most part – a top-down, ethnocentric, and technocratic approach, which treated people and cultures as abstract concepts, stational figures to be moved up and down in the charts of ‘progress’” (ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*. Oxford: Princeton University Press, 2012, p. 44).

Apesar das discussões sobre desenvolvimento, entendemos que essa é a *progressão*. Não cabe ao autor indicar em qual campo existe a progressão ou o que é progressão, pois cada leitor terá sua própria concepção. Assim, com esse pacto, pode-se seguir com a indicação da palavra desenvolvimento. Adiciona-se a essa leitura a inspiração constitucional: desenvolvimento é progressão, em linha com os princípios e objetivos da República.

²⁵³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 95.

²⁵⁴ E na sequência: “Primeiro, estabeleceu a regra de que a exploração mineral somente poderá ser feita no interesse nacional, excluindo, dessa forma, o atendimento ao interesse alienígena e colocando o interesse particular, obrigatoriamente, na perspectiva dos interesses da Nação como um todo. Além disso, nacionalizou a exploração

inclusive, previa que a industrialização era o caminho desejado pelo povo brasileiro quanto à exploração mineral e somente por meio da promoção dessa, em caráter de exceção, suportar-se-ia a extração mineral pelo capital estrangeiro²⁵⁵. *In verbis*:

Art. 44. As atuais empresas brasileiras titulares de autorização de pesquisa, concessão de lavra de recursos minerais e de aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em vigor terão quatro anos, a partir da promulgação da Constituição, para cumprir os requisitos do art. 176, § 1º.

§1º Ressalvadas as disposições de interesse nacional previstas no texto constitucional, as empresas brasileiras ficarão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 176, § 1º, desde que, no prazo de até quatro anos da data da promulgação da Constituição, tenham o produto de sua lavra e beneficiamento destinado a industrialização no território nacional, em seus próprios estabelecimentos ou em empresa industrial controladora ou controlada²⁵⁶.

Veja-se que essa perspectiva de industrialização dialogava com a busca da superação das desigualdades sociais, bem como aplicava preceitos da Ordem Econômica em si, como o desenvolvimento tecnológico e a formação do mercado interno.

A segunda perspectiva do texto original estava centrada no fortalecimento do federalismo. A criação dos royalties pela Constituição permitiu redistribuí-los aos municípios e estados envolvidos na exploração mineral. A superação das desigualdades também poderia ser promovida por essa ótica. Alocava-se, de certa forma, com a redistribuição de tais recursos com destaque para os municípios, permitindo que aqueles mais afetados pela atividade recebessem mais recursos.

O viés socializante, em terceiro lugar, apresentou-se na redação original em alguns aspectos, quando se analisa essa regulação específica do setor mineral. O primeiro deles dialoga com a pretensa organização que se queria dar à atividade de garimpo, buscando garantir maior dignidade a esses trabalhadores, entregando-lhes uma formatação mais adequada àquela realidade²⁵⁷. Na sequência, tem-se novamente a figura dos royalties (na forma como se

dos bens minerais quando a definiu como privilégio de brasileiros, ou de empresas brasileiras de capital nacional” (RIBEIRO, Nelson de F. As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, Senado Federal, Brasília, abril/junho de 1989, p. 71).

²⁵⁵ “Estas [as estrangeiras, de capital nacional] poderão continuar a lavar suas jazidas, desde que industrializem o seu produto no País, em seus estabelecimentos ou em empresa pertencente ao mesmo grupo econômico. Reconheceu dessa forma, o constituinte que o grande significado econômico no aproveitamento dos recursos minerais está na sua industrialização e não na sua simples extração ou beneficiamento” (RIBEIRO, Nelson de F. As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, Senado Federal, Brasília, abril/junho de 1989, p. 72).

²⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020.

²⁵⁷ Nesse sentido: “A solução dada pela Constituição de 1988, ao privilegiar em seu artigo 174, § 3º e § 4º, as cooperativas de garimpeiros, busca justamente evitar a ação predatória do garimpo, a degradação ambiental, além

encontram hoje), que devolvem à sociedade como um todo, parte do que foi extraído do solo brasileiro. A preocupação que a nova Constituição apresentou com a recuperação do meio ambiente também foi consequência dessa ótica voltada para o social. Nas palavras de NELSON RIBEIRO, o objetivo do texto constitucional “é, portanto, levar a atividade minerária a satisfazer o seu compromisso social”²⁵⁸.

Em seguida, tem-se a quarta perspectiva observada por NELSON RIBEIRO: a ambiental. Além de permear todo o texto constitucional, a redação original foi incisiva em destacar o papel de responsável do minerador pelos danos causados²⁵⁹, obrigando-o, constitucionalmente, a repará-lo²⁶⁰.

A exposição do citado autor, divulgada em 1989, ou seja, em data muito próxima à promulgação da Constituição, é capaz de nos mostrar a real intenção do constituinte com a atividade minerária. Mas não é só.

Quando se analisa a previsão dada pelo art. 176 quanto à exploração dos recursos minerais em conjunto com os princípios e objetivos da República, vê-se o quanto aquela atividade é imbricada com esses dois pilares de nossa Ordem Jurídica.

A opção legislativa feita pelo Constituinte em 1988 deixa o intérprete sem opção em sua atividade a não ser seguir aqueles fundamentos estabelecidos no texto constitucional. A concessão da exploração é um privilégio, de um bem especial, e, portanto, deve integrar uma estratégia de desenvolvimento nacional²⁶¹.

da exploração econômica dos garimpeiros, incentivando o potencial associativo para uma garimpagem mais racional e produtiva” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 229).

²⁵⁸ RIBEIRO, Nelson de F. As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, Senado Federal, Brasília, abril/junho de 1989, p. 76.

²⁵⁹ “Aqui não é apenas o tratamento da questão mineral que assume conteúdo ambientalista. É toda a Constituição, nos seus mais diversos ângulos, que está permeada de dispositivos referidos de sentido ecológico. Foi porém quando abordou e disciplinou o problema mineral que o legislador constituinte se revelou mais incisivo e objetivo, no sentido de que a exploração dos recursos do subsolo se realize sempre com o amplo resguardo dos princípios e normas relativos à ecologia mineral” (RIBEIRO, Nelson de F. As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, Senado Federal, Brasília, abril/junho de 1989, p. 76).

²⁶⁰ “Art. 225 (...) § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020).

²⁶¹ Em linha com a lição de GILBERTO BERCOVICI: “Os ciclos de bonança gerados pela elevação do preço de determinados produtos primários significam rendas produzidas para que os responsáveis pelas decisões políticas e econômicas decidam sobre o que fazer com elas e como continuar mantendo essas rendas. As rendas provenientes da exportação de produtos exauríveis, como minérios, não são um dado exclusivo da economia, mas remetem ao controle da produção e são frutos da exploração de um privilégio jurídico, social e político, devendo ser investidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 38).

3.5 O distanciamento entre os objetivos e fundamentos constitucionais e a prática neoextrativista

3.5.1 Dialética entre o neoextrativismo e a Ordem Jurídica

Se nos itens anteriores, pudemos observar (i) a construção histórica, (ii) a regulação atual, inclusive a partir de uma leitura constitucional, e (iii) a finalidade esculpida pelo constituinte em torno da mineração, agora podemos ver com mais clareza de que forma (ou não) a prática neoextrativista poderia ser recepcionada pela Constituição Federal.

A partir da construção histórica

Todo o cenário histórico nos mostra que partimos de um modelo que entregava a propriedade das riquezas minerais à Metrópole; então, passamos a outorgá-la à Nação, quando no Império. Na República, o caminho parte da manutenção das riquezas do subsolo sob a titularidade dos senhores das terras; avança em 1934, em direção à coletividade, garantindo a distinção entre a propriedade do solo e da terra; ganha um contorno mais moderno em 1967, mas ainda assim mantendo a exploração sob a tutela da nação pelo menos parcialmente; e encontra em 1988 a preservação dos interesses do Estado (e do povo) brasileiro na exploração, cuja função se relaciona aos objetivos esculpidos na Constituição.

Isto é: partiu-se da entrega da riqueza mineral ao estrangeiro até a consagração desse bem especial em favor do desenvolvimento nacional.

Parece-nos que não queríamos embarcar em nenhuma máquina do tempo em direção ao século XVI, voltando aos braços do Rei de Portugal, mas, sim, adiante.

Assim, a mineração que queremos, a partir dessa leitura histórica, é aquela que nos permita usar a riqueza em favor do nosso desenvolvimento. Nas palavras de CELSO FURTADO, a riqueza que “fique à disposição dentro da coletividade”²⁶². É a visão que garanta a satisfação dos objetivos constitucionais, que não a entregue a senhores proprietários das terras, a terceiros

²⁶² “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. Consideremos o caso típico de uma economia que recebe uma cunha capitalista, sob a forma de atividades produtivas destinadas à exportação. Seja o caso de uma exploração mineira, sob controle de empresa capitalista que organize não somente a produção mas, também, a comercialização do produto. A intensidade do impacto desse núcleo na velha estrutura dependerá, fundamentalmente, da importância relativa da renda a que ele dê origem e que fique à disposição dentro da coletividade. Depende, portanto, do volume de mão-de-obra que absorva, do nível do salário real médio e da totalidade de impostos que pague” (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1967, p. 161).

desinteressados na agenda de crescimento nacional ou até mesmo a outros Estados ansiosos para encontrar, ainda nesse século, novas colônias de exploração, ainda que sob novas rubricas, como SANDRO MEZZADRA já observou ao destacar que as técnicas do fenômeno neoextrativista são um tipo de colonialismo²⁶³.

A partir da regulação da matéria

Quando observamos a construção da regulação da matéria, temos impressões próximas a essas extraídas do caminho histórico.

A regulação construída em torno da atividade minerária é fundada no caráter especial que se atribui a tais bens, nas prerrogativas conferidas ao Estado, que pode até mesmo rejeitar um pedido de concessão de lavra, por relevante interesse nacional, e sua preocupação com o meio ambiente.

Dessa forma, a mineração orientada pela Ordem Jurídica é aquela que reflete tais núcleos centrais. Não é uma atividade extrativa que capta o Estado, de maneira que esse observe as vontades do particular; não é uma exploração que trata tais bens como ordinários e que podem ser utilizados e explorados sem estudos detalhados quanto ao seu aproveitamento, por exemplo; não é aquela despreocupada com a sua pegada ambiental, com os danos que causará invariavelmente, e com aqueles que poderia evitar.

A partir da visão constitucional

Ao olhar para os eixos constitucionais trazidos, soberania e dignidade da pessoa humana (o que inclui a Ordem Econômica), a visão sobre o neoextrativismo na área da mineração fica ainda mais clara.

Em respeito à soberania, estabelecida no texto constitucional, a atividade extrativa mineral deve ser exercida à medida que seja desejada pelo Estado brasileiro e lhe possa render frutos vantajosos. Como indicamos, a riqueza mineral é especial, e não deve ser entregue para

²⁶³ Na prática, colônias seguem existindo. A esse respeito, Gilberto Bercovici e José Fontoura indicaram: “Na prática, diferentes setores adotaram estruturas de negócios capazes de possibilitar a continuidade do predomínio das grandes empresas, situadas nos países industrializados” (BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*, São Paulo, Contracorrente, 2021, p. 57-58).

“Rather, we want to remember and question the justifying narratives and juridical regimes that sustained and enabled colonial extraction—narratives and regimes that have mutated but also maintain continuity in the present day. Ingrained in practices and techniques of extraction is a kind of colonial imprint that becomes particularly apparent when new fields and quarries are opened in the landscapes and spreadsheets of contemporary capital” (MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 142).

cumprimento de obrigações ordinárias. Cada centímetro cúbico de minério deve ser aproveitado em prol dos objetivos constitucionais, respeitando seus fundamentos.

Assim, não deve a premissa ser subvertida, com o envio de matéria-prima ao exterior, quando ela é necessária no mercado nacional ou quando a sua industrialização interna lhe permite agregar mais valor do que a exportação bruta. Nesse sentido, não caberia o envio de ferro puro para o exterior e a compra do material transformado em aço; não cabe a remessa de óleo cru de petróleo e a compra de material refinado, quando temos condições técnicas para realizar tais transformações de maneira independente e soberana.

De igual modo, no plano internacional, não deve o Estado celebrar acordos internacionais que transfiram a outro o controle, ainda que indireto, da regulação e condução da atividade minerária ou até mesmo que esse Estado subordine seus interesses aos de outros agentes internacionais, sejam eles outros Estados organizados ou não, como corporações privadas. Ou seja, não pode aquele Estado usar de sua força militar contra seus próprios nacionais para garantir a exploração conduzida por outro agente; não pode esse Estado subordinar eventuais contratos de concessão ou de exploração de recursos minerais em jurisdições que não sejam a sua; não pode esse Estado permitir a livre cessão de eventuais direitos que tenham sido concedidos a particulares sem antes conceder sua bênção para tanto.

Na busca da superação da nossa condição de dependência, a atividade extrativa mineral deve contribuir para assegurar a soberania econômica, com a adequada retribuição pela extração de seus minérios, com a manutenção de parte substancial dos recursos decorrentes da venda do minério no país, com a construção de relações materiais substanciais com outros agentes, em uma posição de coordenação. A independência financeira deve permitir que usemos a atividade mineral como moeda de troca, mas não como troco.

Assim, não pode a atividade minerária ser conduzida sem efetiva fiscalização, com cobrança de royalties simbólicos, desguarnecida de controle apropriado tanto de recepção de investimentos estrangeiros quanto de remessa de dividendos. Não pode essa atividade ser mais uma entre tantas outras desempenhadas. Deve-se garantir especial ênfase e atenção à atividade minerária, reconhecendo o caráter especial e a finalidade que se busca quando se extrai essa riqueza do subsolo para nunca mais podermos usá-la novamente.

No âmbito da dignidade da pessoa humana, a atividade extrativa deve ser exercida de maneira a respeitar todos os direitos fundamentais da pessoa humana — e nenhum direito a menos. Mais do que isso: a pauta em torno da mineração deve ser ainda mais protetiva do que aquela buscada pelas legislações de países centrais. Afinal, nossa Constituição se mostra transformadora, em um cenário de um país periférico.

Assim, a atividade mineral adequada à nossa Ordem Jurídica deve respeitar os povos e culturas locais, obtendo o real consentimento das comunidades que sofrerão a exploração de maneira adequada, e não fictícia. E quando essa não for obtida, é preciso assegurar o respeito à decisão daquelas pessoas.

De igual maneira, deve-se buscar o aproveitamento da riqueza de maneira intergeracional, afinal, os recursos são finitos e devemos considerar que esses também pertencem aos que virão. Uma mineração dissociada dessa visão é mera espoliação entre gerações.

A atividade minerária deve agregar valor inclusive ao trabalho, permitindo crescimento profissional e pessoal das pessoas envolvidas, e não apenas a certos cargos ou determinadas pessoas daquele mundo corporativo. Se a riqueza a todos pertence e distinção não se busca em nosso *desejo* constitucional, não se pode ignorar que todos devem ter igual oportunidade de crescimento e aprendizado.

A extração de recursos existe em função dos humanos, e não de maneira contrária. Assim, a extração dos minerais deve promover o bem-estar, e quando não o faz, não deve ser sequer autorizada. Bem-estar esse que se revela nas mais diversas frentes, seja em relação à saúde física e mental das pessoas afetadas quanto à ambiental, social e econômica.

De igual modo, o respeito ao meio ambiente também é outra característica essencial de um formato que respeite os parâmetros constitucionais. A mineração que é praticada obedecendo a licenciamentos ambientais encenados e limitados, que destrói o entorno em que é praticada, que não repara os danos que causa (por dolo ou culpa), e que não mira a real sustentabilidade não tem respaldo constitucional²⁶⁴. Ela não é desejada por nós.

A mineração que sopesa a razão financeira entre manter uma barragem de rejeitos adequada para o seu fim *versus* o eventual custo financeiro de reparar parcela dos danos causados por seu rompimento, a exemplo de Brumadinho e Mariana (cf. indicamos no item 2.3.3), não é atividade minerária suportada pela nossa Ordem Jurídica.

Promotora da dignidade é aquela que busque atribuir a cada pessoa a mineração que se conforma com a Ordem Econômica estabelecida constitucionalmente. Isso é: que busca o real desenvolvimento econômico e social nacional, erradicando a miséria, formando um

²⁶⁴ Seguindo o mesmo discurso: “Ao expressar esta preocupação, o texto constitucional introduziu o desenvolvimento sustentável como um dos conformadores da atividade de exploração mineral no Brasil” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 231).

mercado interno saudável e inovador e garantindo que o uso da propriedade se dê em linha com a adequada função social.

Assim, somente será adequada aquela atividade minerária que construa oportunidades e pontes em torno dos objetivos constitucionais. Aquela atividade que privilegia o crescimento de todos, e não de alguns; aquela atividade que se preocupa com o seu entorno e com as pessoas que a mantêm; aquela que contribui para a circulação de riquezas no próprio mercado interno, construindo mais relações, aumentando o *product space* daquilo que é aqui produzido.

Sendo o Direito Econômico aquela matéria que por excelência dialoga com o papel do Direito na apropriação do excedente, é vital destacar que a atividade minerária deve sempre pautar-se pela geração daquele, impulsionando o desenvolvimento econômico e social. Excedente que não é aproveitado internamente ou em favor das pessoas que contribuem para aquela atividade não é excedente, mas lucro apropriado de maneira indesejada pela Ordem Jurídica. A nossa Ordem Econômica pressupõe que os recursos minerais sejam utilizados como ferramenta de nosso desenvolvimento – e não como fonte de riqueza de determinada elite tão somente.

De igual modo, a atividade minerária que importa tecnologia sem real interesse em absorvê-la também não dialoga com os valores da Ordem Econômica, que incentiva o desenvolvimento tecnológico nacional, aumentando a complexidade econômica dos produtos que aqui se criam²⁶⁵.

Quando se olha para a redação original da Constituição de 1988, vê-se de maneira cristalina que se buscava, por uma ótica nacionalista, industrializar os elementos minerais, fortalecer a economia regional, diminuindo as desigualdades, socializar os resultados, inclusive com uma tributação adequada pela exploração de tais minérios, e consoante os melhores valores ambientais.

Assim, a mineração que se mostra de maneira contrária ao texto de 1988 não é a mineração desejada, não é a mineração constitucionalizada. Nesse quadro, a mineração que simplesmente exporta, sem agregar valor, sem permitir a criação de tecnologia nacional, sem garantir a soberania buscada pelo Brasil, sem reflexos positivos no crescimento

²⁶⁵ “O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico, como dispõe o art. 219” (BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 220).

socioeconômico e na distribuição de renda, com a diminuição da desigualdade, não se adequa aos preceitos constitucionais:

O puro e simples estímulo ao comércio exterior, sem qualquer cautela, não constitui, em si mesmo, o caminho para se colocar um país de Terceiro Mundo na senda do Primeiro Mundo, podendo, antes, traduzir um instrumento de reforço à situação de dependência²⁶⁶.

A mineração que escapa ou subverte os fundamentos e objetivos constitucionais, inclusive os preceitos da Ordem Econômica não pode receber guarida pela Ordem Jurídica nacional ou pelo Estado brasileiro²⁶⁷. A mineração que “dessas cavernas se escoar/e passa pela cidade,/passa de longe” e “vai reto à Companhia” é pura exploração e não pode ser por nós passivamente suportada²⁶⁸.

Pelo que expusemos ao longo desta tese, especialmente quanto às percepções geográficas, econômicas e políticas do fenômeno no Brasil, e que se mostram como alguns dos muitos ângulos por meio dos quais podemos observar o neoextrativismo em nosso território, e em cotejo com o que foi tratado nesse Capítulo 3, pode o leitor perceber que não vemos qualquer constitucionalidade em se tutelar a atividade neoextrativista no Brasil.

²⁶⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 91-92.

²⁶⁷ Em linha com JOSÉ MARIA ARRUDA DE ANDRADE, a interpretação constitucional deve ser feita com racionalidade, sem interpretações que desconsiderem sua integralidade: “E, no caso específico da hermenêutica da ordem econômica brasileira, deve-se tratar das possibilidades textuais (o que significa não negar a vigência ou a existência de textos), sistemáticas (ao não pretender isolar pequenos vocábulos) e teleológicas (ao tratar os dispositivos normativos levando em conta a construção de sentidos defensáveis da(s) política(s) econômica(s) adotada(s) constitucionalmente)” (ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar./ago. 2012, pp. 265).

Interessante também notar o texto de GILBERTO BERCOVICI e LUÍS FERNANDO MASSONETTO que destacam a inversão de valores também em outra seara, quando se analisa o impacto do direito financeiro sobre o direito econômico em si: “A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. (...) A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, “blindada”” (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, 2006, p. 71).

²⁶⁸ Aqui fazemos alusão ao poema indicado em nossa epígrafe.

3.5.2 Rumo a um “Regime de Feitoria”?

O neoextrativismo é um fenômeno percebido principalmente na esfera econômica. Ele se coloca no centro da estrutura capitalista para ordenar o papel dos diversos agentes, especialmente quanto aos fornecedores e processadores de matéria-prima.

Ele assim o faz, claramente, por apoio político. Aliás, como demonstramos no item 2.1, essa aproximação entre governos e exploradores é o que distingue principalmente essa modalidade de exploração mineral. Mas não só.

O cenário econômico existe em função do Direito. É o Direito quem dá a moldura à figura da economia²⁶⁹. A abstração da norma dá segurança às relações e previsibilidade ao comportamento dos agentes. Embora padrões econômicos possam ser observados, são as normas e suas consequências que modelam a relação entre os diversos agentes presentes no sistema capitalista.

Assim, não podemos desprezar o papel exercido pelo próprio fenômeno em torno da sua regulação. Queremos dizer: entre o ideal constitucional e a realidade, alterações normativas foram encomendadas e produzidas de maneira que o neoextrativismo aparentasse legitimidade.

A desconstrução dos ideais constitucionais, da visão econômica modeladora dos incentivos e punições dados pelo Estado, e da própria visão histórica com que tratamos a exploração mineral foi feita não apenas nesse último *boom* de commodities, em que o fenômeno se cristalizou e se diferenciou do modelo anterior. A desconstrução da Ordem Jurídica de maneira a facilitar a exploração mineral em dissonância com (i) o modelo de desenvolvimento social buscado em nossa esfera de soberania, e (ii) com o modelo econômico que permitisse a superação do subdesenvolvimento, é praticada há mais tempo.

A dinâmica do desenvolvimento passa pela *criação*. É preciso ir além das atividades primárias, como a extração, para se alcançar algum crescimento e certa distribuição de renda entre os nacionais. Assim, a industrialização é uma das premissas desse processo, pois encadeia processos, agrega valor e congrega pessoas. O item 2.4.1 já se debruçou sobre o tema, ao demonstrar a perda da competitividade da nossa indústria e consequente nível de industrialização.

²⁶⁹ “El Derecho es la expresión normativa de una sociedad. El Derecho actual es el resultado de la construcción realizada por una sociedad moderna-capitalista” (SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 55).

Apesar de a base nacional-desenvolvimentista²⁷⁰, assim chamada, encontrar respaldo no período Vargas, e a Cepal ter identificado a necessidade de industrialização para maior geração e percepção de valor, há bastante tempo, ainda assim pesquisadores mais contemporâneos reconhecem a verdade trazida lá atrás por tais idealizadores²⁷¹.

Neste quadro, em que a indústria assume figura central, necessariamente o extrativismo (incluindo o mineral) passa a ser uma figura secundária, subordinada às necessidades desta indústria em formação. E é nesse diapasão que o Código de Minas de 1934 e respectiva Constituição, cujos conceitos são repetidos em 1937 e 1946, passa a ver o aproveitamento dos minérios de maneira diretamente ligada à indústria transformadora.

Em adição a essa visão, há de se considerar a inspiração nacionalista em tais regramentos²⁷², que levou, inclusive, à criação de uma companhia brasileira de grande porte para capitanear a exploração mineral, especialmente de ferro (a hoje chamada Vale, à época CVRD)²⁷³. Isso tudo no começo daquele século, não muito longe de outras potências mundiais que expandiram sua atividade industrial. Percebia-se, em um olhar mais reflexivo, a importância dos processos industriais e do controle de tais tecnologias de maneira interna, garantindo abastecimento do mercado interno e expansão dos elos formados com esse mercado.

Ou seja: para além de uma discussão constitucional sobre qual atividade é melhor (por opção política), tem-se um pano de fundo econômico e que observa que os bens transformados guardam mais valor do que os primários.

²⁷⁰ “[...] o processo de conformação das estruturas materiais do Estado – órgãos, códigos e peças legislativas – [...] deram suporte objetivo à elaboração de políticas econômicas de caráter nacional, que conduziram a graus elevados a estatização da luta econômica de classe e que, finalmente, abriram espaço a uma forma particular de intervencionismo econômico, intimamente articulado ao projeto de industrialização que orientou a ação do governo” (DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 75).

²⁷¹ “Uma importante conclusão destes estudos é a de que países com maior renda per capita tendem a ter produção mais diversificada e focada em bens mais complexos. De fato, a abordagem da complexidade tem estreita relação com o estruturalismo latino-americano seminalmente desenvolvido na CEPAL, já que ambos reforçam a importância da mudança estrutural rumo a setores mais complexos (ou de maior intensidade tecnológica) para o crescimento da renda per capita e também para a melhoria no padrão de distribuição da renda” (ROMERO, João P.; SILVEIRA, Fabrício. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros. In: LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*, Nações Unidas (CEPAL), Santiago, 2019, p. 137).

²⁷² Na Constituição de 1934, no § 1º do art. 119, reserva-se o direito de exploração aos brasileiros: “§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros” (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 jan. 22).

²⁷³ Criada por força do Decreto-Lei n. 4.352/42 (BRASIL. Decreto-Lei n. 4.352, de 1º de junho de 1942 - Encampa as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A. e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 22).

O Código de Minas de 1967, ainda em vigor, embora alterado, como já apresentado, teve impulso por parte dos militares, que tomaram o poder alguns anos antes. Nesse normativo, a vertente industrial e nacional ainda se mantinha, mas se facultava também a presença de estrangeiros na atividade minerária²⁷⁴.

Isso é: se na visão varguista se restringia o acesso de estrangeiros às riquezas minerais, com os militares, passava-se a facultar a presença desses. Ainda assim, mantinha-se o controle sobre a principal empresa de mineração estatal, a Vale.

A Constituição de 1988, como já relatado, especialmente com as anotações de NELSON RIBEIRO sobre o tema (item 3.4.2), adotou uma postura mais nacionalista e voltada para a industrialização.

Era uma normatização bastante adequada para a realidade da época, em que o Estado encabeçava a exploração mineral, ainda que indiretamente, por meio da Vale, apropriando-se efetivamente da riqueza explorada. Era ela o maior agente do setor e que tinha capacidade de entregar à União, os frutos do seu trabalho. Nesse sentido, a União recebia duplamente – tanto em termos de resultado econômico da atividade desempenhada por ela, quanto tributariamente.

Mais adiante, já na toada neoliberal dos anos 1990, a gestão de Fernando Henrique Cardoso decidiu privatizar a Vale – alienando junto com ela todo o acervo de pesquisas geológicas brasileiras²⁷⁵.

É também em sua gestão, em 1995, por meio da Emenda Constitucional n. 6 que a visão nacionalizante da Constituição foi alterada, tornando possível que empresas sediadas no Brasil (e não mais apenas as de capital brasileiro) explorassem os recursos aqui presentes²⁷⁶. Nesse sentido:

²⁷⁴ Em seu art. 80, exigia-se que as empresas de mineração tivessem sede no Brasil. No entanto, o § 1º facultava a composição de tais sociedades por estrangeiros: “§ 1º Os componentes da firma ou sociedade a que se refere o presente artigo, podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, mas nominalmente representadas no instrumento de constituição da Empresa”.

²⁷⁵ O tema foi abordado no item 2.1.1: “Em maio de 1997, a Vale foi alienada em hasta pública por preço inferior à sua real avaliação – o que já foi objeto de discussão judicial em algumas ações. A Vale era a principal exploradora de recursos minerais à época e grande conhecedora do mapa geológico brasileiro. A sua aquisição e transferência de controle para agentes privados permitiu ao mercado um salto qualitativo e quantitativo para a expansão da prática pelo território”. Em 1997, a Petrobrás deixou de ser a única executora do monopólio estatal quanto ao petróleo, nos termos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Pouco tempo depois, parcela significativa das ações de emissão da Petrobrás e então detidas pelo Estado brasileiro foi alienada, por iniciativa do mesmo presidente Cardoso.

²⁷⁶ Destacando a diferença do § 1º do art. 176 em função da emenda à Constituição indicada (com a nova redação): “§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da

A Emenda Constitucional n. 6/1995 modificou a orientação nacionalista do texto original da Constituição de 1988, opondo-se, inclusive, à orientação constitucional brasileira firmada desde 1934[...]

Como ressalta Washington Peluso Albino de Souza, esta emenda constitucional possibilitou a ‘inclusão’ efetiva do capital estrangeiro no setor de mineração, ao preço da efetiva ‘exclusão’ do capital nacional²⁷⁷.

Veja-se: a moldura jurídica necessária para abrigar os investimentos estrangeiros nesse setor e que dariam forma ao fenômeno neoextrativista um pouco mais adiante foi ali colocada. A partir dali, só restava a nós esperarmos o início do boom de commodities no início dos anos 2000 para ingressarmos de uma vez só no neoextrativismo.

Foi a alienação da Vale em conjunto com a reformulação dada pela Emenda Constitucional n. 6 o marco mais relevante, o *turning point*, do aproveitamento dos recursos minerais. Se no momento anterior, restringia-se o acesso de estrangeiros à exploração mineral e se apropriava diretamente da riqueza de propriedade da União, com tais novidades, o Estado Brasileiro renunciou a qualquer controle e apropriação de excedente, tomando para si, tão somente, as rendas decorrentes dos royalties.

Em 2018, uma reformulação (inclusive com redação legal completamente nova) foi feita no Regulamento, então datado de 1968, adequando-o ao novo cenário pró-minerador que se desenhou a partir do modelo neoextrativista já instalado. Soma-se a isso a própria Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017, já tratada, que, quando da criação da ANM, enfraqueceu o poder estatal, exigindo que os mineradores fossem consultados sobre mudanças na regulação setorial²⁷⁸. Ainda que fora do escopo, quanto aos hidrocarbonetos do petróleo, tivemos

lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas”.

Veja-se que o art. 171, que tratava justamente das distinções entre brasileiros e estrangeiros, com sede ou capital nacional etc foi também excluído com a citada Emenda Constitucional. Destaca-se aqui o inciso II do referido artigo que definia a empresa com capital nacional – perceba-se a ênfase em relação ao controle detido no país:

“II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades”.

Ambas as citações são encontradas em: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020.

²⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 247 e 248.

²⁷⁸ A exemplo dos seguintes artigos:

“Art. 12. Os atos normativos da ANM que afetarem, de forma substancial e direta, direitos de agentes econômicos do setor de mineração deverão ser acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem e ser submetidos a consulta ou a audiência pública”.

mudanças sensíveis com a Lei n. 13.365, de 29 de novembro de 2016, que retirou da Petrobrás a posição de protagonista na exploração do Pré-Sal — e com isso, acabou com a oportunidade de nos apropriarmos de um excedente sem tamanho oriundo de tais reservas.

E não só na regulação direta da atividade minerária. Como poderia o capital estrangeiro remeter seus lucros para o exterior?

Em linha com o modelo nacional-desenvolvimentista, havia certa limitação para remessa de dividendos para o exterior, justamente para induzir reinvestimento no próprio país e a manutenção da riqueza em nossas fronteiras. Tratando especificamente do ramo exportador, em 2006, a Lei n. 11.371 atribuiu ao Conselho Monetário Nacional a competência para determinar qual percentual dos resultados econômicos oriundos da exportação poderiam ser mantidos fora do país²⁷⁹. No mesmo ano, esse percentual passou a 30%²⁸⁰. Em 2008, alcançou os 100%²⁸¹. Cem por cento da receita oriunda da exportação poderia ser mantida no exterior. Cem por cento da riqueza extraída a partir do nosso solo já não precisava ter qualquer contato com a jurisdição brasileira, uma vez exportada. Aliás, cem por cento oriundo de qualquer atividade, inclusive neoextrativistas de outros setores, como o agronegócio, poderiam ficar depositados ou investidos em qualquer país.

Se a regulação permite a extração e a remessa do dinheiro dela oriundo integralmente para cofres internacionais, de fato, não há mais limites para a consolidação do modelo neoextrativista, com centros de decisão no exterior e inserto na sistemática capitalista centro-periferia.

“Art. 15. A adoção das propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos será, nos termos do regulamento, precedida da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”.

²⁷⁹ “Art. 1º Os recursos em moeda estrangeira relativos aos recebimentos de exportações brasileiras de mercadorias e de serviços para o exterior, realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, poderão ser mantidos em instituição financeira no exterior, observados os limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional” (BRASIL. Lei n. 11.371, de 28 de novembro de 2006 - Dispõe sobre operações de câmbio, sobre registro de capitais estrangeiros, sobre o pagamento em lojas francas localizadas em zona primária de porto... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111371.htm. Acesso em: 11 jan. 22).

²⁸⁰ Resolução CNM n. 3.389/2006 (BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n. 3.389, de 4 de agosto de 2006 - Dispõe sobre o recebimento do valor das exportações brasileiras, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3389>. Acesso em: 11 jan. 22).

²⁸¹ Resolução CNM n. 3.719/2009 (BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução n. 3.719, de 30 de abril de 2009 - Dispõe sobre o recebimento da receita de exportação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3719>. Acesso em: 11 jan. 22).

Ainda que ligeiramente além do escopo dessa tese, pela sua importância, não podemos deixar de indicar o que ocorreu na extração de petróleo. A Lei n. 13.586, de 2017²⁸², concedeu subsídios e benesses tributárias às petroleiras atuantes na exploração do pré-sal, cujos valores ultrapassam um trilhão de reais, segundo discutido no Poder Legislativo. Novamente: a moldura jurídica abriu espaço para a exploração pautada pela lógica neoextrativista – inclusive às custas da própria sociedade.

Tais alterações não nos causam espanto. Pelo contrário, são esperadas. É como um filme antigo que sabemos o final: o Direito enquadra o cenário econômico. Se esse cenário privilegia a exploração com a remessa de matérias-primas para fora, nada mais natural que o contorno jurídico a ser dado naquele território seja fraco, com soberania duvidosa, com viés de proteção do capital estrangeiro. Quase como uma feitoria, daí a alusão feita no título desse item.

ALAN DENEULT já chamava os países que orientaram sua formatação jurídica a partir da perspectiva de quem está de fora como *envelopes jurídicos*. Isso é: Estados que existem para garantir a apropriação da sua própria riqueza por terceiros. Parecem Estados e se organizam como Estados, mas lhes falta o exercício da própria soberania, que é “alugada” a terceiros. Veja-se a anotação do autor, pela sua clareza, ao tratar de países exportadores de petróleo:

O modelo para garantir o abastecimento de petróleo foi criar, em regiões dominadas, colonizadas, o que chamamos, ou pelo menos concebemos, como envelopes jurídicos. O Iraque é um país que foi criado exclusivamente para dar segurança jurídica às empresas petroleiras que ali existiam, garantindo de alguma forma investimentos que poderiam ser importantes, em grande escala, por muitos anos²⁸³.

MARISTELA SVAMPA também enxerga de maneira parecida: no cenário neoextrativista o Direito não pode ser um obstáculo para que o capital possa se apropriar com voracidade dos recursos naturais. Assim, nada mais natural do que alterações ao longo do tempo, muitas vezes em tempo pretérito ao próprio surgimento do fenômeno como aqui caracterizamos, e que foram essenciais para a plena operação da lógica neoextrativista²⁸⁴.

²⁸² BRASIL. Lei n. 13.586, de 28 de dezembro de 2017 - Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural; institui regime tributário especial para as atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113586.htm. Acesso em: 11 jan. 22.

²⁸³ DENEULT, Alain. As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do 'social'*. Rio de Janeiro, Garamond, 2018, p. 13.

²⁸⁴ “A las limitaciones propias del marco teórico en el cual surge el Derecho ambiental, se suman las conductas de los Estados y de la clase dominante que sostienen una narrativa jurídica de acuerdo a sus intereses económicos, o directamente pensando y creando un Derecho que no sea un obstáculo al ‘desarrollo’. (SVAMPA, Maristella;

Para GILBERTO BERCOVICI, “os detentores do poder econômico e do poder político vêm conseguindo bloquear a realização do programa emancipatório e transformador presente no texto, de 1988, privilegiando a realização de políticas ortodoxas de ajuste fiscal”²⁸⁵. Políticas essas lastreadas em alterações legislativas como as citadas por nós nos parágrafos anteriores, e que reforçam a lógica neoextrativista, em um regime de feitoria, com estrutura de mina-ferrovia-porto.

3.5.3 Países exportadores como reféns em uma aposta global

Os objetivos do Brasil enquanto país foram delineados constitucionalmente, em 1988, e nele se vê uma sociedade livre, justa, solidária, com um desenvolvimento garantido, com a pobreza erradicada e as desigualdades bem atenuadas, com o bem de todos, sem preconceitos. São objetivos grandiosos e podem parecer inalcançáveis, porém, foram alçados à categoria de bens jurídicos, insertos na Constituição Federal, em seu art. 3º.

Assim, exige-se, de igual modo, esforço proporcional e efetivo de todos os que formam este país. Parte do esforço deve se centrar na superação da condição de subordinado em que figuramos na geopolítica.

O Brasil, também em função da política neoextrativista, cujos fundamentos e percepções foram observados anteriormente, coloca-se em uma posição subalterna no sistema capitalista que orienta a dinâmica econômica.

Somos uma engrenagem nesse sistema desde nossa gestação, quando ainda éramos colônia. Lá, destacamo-nos como provedores de matérias-primas de boa qualidade. Crescemos e, já independentes, seguimos provendo o mundo com o que aqui havia de melhor. Já adultos, seguimos na mesma função — e parece que de fato outro caminho não há.

O neoextrativismo nos foi apresentado, então, no início desse século, como a estratégia para alcançarmos nossos objetivos. Ainda que repetindo as atividades subordinadas que nos eram atribuídas, exportando nossa natureza, poderíamos alçar a novas posições, com o dinheiro que fluía, com mais voracidade e intensidade, a partir da maior demanda por tais produtos por parte da Ásia, com especial destaque para a China.

Pelo menos isso era o que se propagava.

VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015, p. 56-57).

²⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan/dez, 2007, p. 457.

A natureza foi e segue embarcada em nossos portos (ou feitorias?), e não tivemos as modificações estruturais que esperávamos. Seria um pesadelo?

É preciso reconhecer que o mundo tem uma configuração cada vez mais simples acerca da concentração de riqueza e do poder, consequência e fundamento daquela. Alguns exercem poder de império, de coordenação, enquanto outros apenas acatam as ordens. Ao nos ofertarem o extrativismo reformulado em um superciclo das commodities, deixaram de nos alertar que o ciclo terminaria.

O neoextrativismo contribuiu para a piora de nossa condição econômica quanto a dois aspectos econômicos relevantes: a industrialização e a complexidade econômica dos produtos aqui produzidos. A balança comercial é muito mais parecida com aquela do início da República em termos qualitativos, pois exportamos basicamente bens primários. Em termos de melhora nos índices de desigualdade, por exemplo, pioramos²⁸⁶.

No plano político (item 2.5), tornamos nossa democracia mais fragilizada pelas consequências decorrentes da prática. Junto com esse fato, nossa soberania pertence ao mundo das ideias. Como destacamos ao longo do texto, especialmente no item 3.4, há real perda da soberania do Estado brasileiro, em suas diversas acepções, inclusive naquela que reputa como soberano o estado que impõe a própria regulação jurídica (e não aquela que lhe foi designada por terceiros).

Não podemos perder de vista o fato de que o fenômeno neoextrativista ocorre em meio a tantas circunstâncias e outros fatos da vida. Entre eles, há de se destacar a intensificação da financeirização das relações. E aqui vemos sob dois pontos, principalmente: (i) o poder

²⁸⁶ Em estudos conduzidos por terceiros, indica-se que quanto maior a quantidade de recursos naturais na América Latina, maior é a tendência de desigualdade social, especialmente em razão dos esforços de grupos de maior poder econômico, inclusive corporações, influenciarem em decisões políticas quanto à redistribuição da renda. Veja-se: “se verifica la existencia de la relación directa entre el peso de los recursos naturales en la riqueza total y la desigualdad del ingreso (Gráfica 6). En América Latina, a mayor participación de los primeros, mayor la desigualdad, en línea con los resultados de Gylfason y Zoega (2002). Es importante considerar que una distribución desigual del ingreso puede acentuar la distribución desigual de las rentas de los recursos debido a la existencia de grupos de élite o monopólicos consolidados y capaces de controlar los centros de decisión e influir en las políticas que favorecen sus intereses” (PUYANA MUTIS, Alicia. El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?. *Espiral*, Guadalajara, v. 24, n. 69, p. 73-113, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652017000200073&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2021).

Especificamente sobre Brasil: “o fato do Brasil depender das exportações de commodities para alcançar o “progresso” limitou o seu desenvolvimento em âmbito social, uma vez que a distribuição de renda foi muito pequena e restrita – ainda que seu impacto tenha sido histórico – em comparação com a concentração de riquezas pela pequena elite. Além disso, intensificou-se a desigualdade regional, constatada pela permanência da concentração econômica do Centro-Sul do país e uma significativa dependência do Norte e Nordeste em relação a essa região”. (GOMES, Gabriel Galdino. CONSENSO DE LOS COMMODITIES NA AMÉRICA LATINA: a especialização no setor primário exportador como limite ao desenvolvimento econômico do Brasil (2003-2011). In: OLIVEIRA, Tarcísio Dorn de (org.). *Desenvolvimento, tecnologias e educação: diálogos multidisciplinares*, v. 3, Curitiba: CRV, 2019).

entregue às companhias que controlam a circulação de commodities; e (ii) o controle exercido pelas instituições financeiras inclusive sob os governos dos territórios periféricos²⁸⁷.

Há certa inversão no jogo neoextrativista em relação ao mercado comum: naquele, o comprador dita as regras da venda. Assim, os poucos compradores que se apresentam no mercado de commodities passam a estabelecer os preços e formas de pagamento por elas, o qual tende a não ser aquele desejado pelo vendedor.

Nesse sentido, a variação do preço da tonelada de minério de ferro depende mais da escolha feita pelo comprador quanto à sua precificação do que à sua real demanda ou oferta²⁸⁸. Por vezes, depende mais do contexto econômico do comprador do que sua própria realidade²⁸⁹. Como resultado, é provável que o vendedor tenha que explorar e vender cada vez mais para receber o mesmo montante de tempos atrás²⁹⁰.

E por vezes se tem o diálogo com a segunda forma de manifestação da financeirização: a figura de devedor dos Estados que abrigam a atividade de exploração em seus territórios. Por vezes, o comprador de sua matéria-prima é o mesmo que investiu em sua infraestrutura, diminuindo ainda mais a barganha comercial que pensaria em ter no momento da

²⁸⁷ Parece-nos que essas duas figuras são as mais relevantes na argumentação apresentada. Em nossa linha: “Big commodities exporters and international financial interests don’t see it in their interests to be regulated and push back on governments trying to strike the right balance” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 93).

²⁸⁸ “Competitividade externa de ‘commodities’ agrícolas e minerais, apoiada no argumento da produtividade da terra e das jazidas minerais disponíveis, sustenta um fluxo de transações correntes com o exterior dependente de capital estrangeiro. A resultante inevitável é superexploração de jazidas e terras novas e também intensificação do pacote técnico agroquímico nas zonas já exploradas, para obter maior fatia do mercado externo de produtos primários. Esse arranjo não é sustentável, em médio prazo, econômica e ecologicamente. Os tais ganhos de produtividade das exportações de minerais, petróleo, carnes, grãos, etanol etc., deixados a critério estritamente mercantil, tendem a se extinguir no tempo com a dilapidação paulatina dos recursos naturais não renováveis”. (DELGADO, Guilherme Costa. *Especialização primária como limite ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Desenvolvimento em Debate, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2QIqKEM>. Acesso em: 27 set. 21).

²⁸⁹ “Indeed by the mid-2000s, the Latin American economies started to become linked to the fate of the Chinese economy (...). Latin America is now so linked to China that news of small changes in the Chinese economy have an impact on Latin American currency and capital markets” (GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin’s America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016, p. 61).

“Beginning in 2014, the Chinese economy began to rebalance from an export-led economy toward more of a consumer-based economy. With that transition has come slower growth and slower demand for Latin American commodities. Latin America has been so exposed to China that the China slowdown is among the strongest factors that will make Latin America return to lower growth rates of yesteryear” (Ibid., p. 147).

²⁹⁰ “Os governantes optaram pelo extrativismo, mas esse caminho os obrigará a incrementar cada vez mais a exploração de todos os recursos naturais ainda disponíveis – custe o que custar e contrariamente à sua própria convicção” (MESCHKAT, Klaus. Os governos progressistas e as consequências do neoextrativismo: Interesse geral da nação versus interesses particulares. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo, Elefante, 2016, p. 349).

venda. Veja-se, nesse caso, os investimentos maciços feitos pela China na infraestrutura de países exportadores de natureza (como trouxemos nas notas de rodapé ns. 94 e 150).

Outro elemento desse cenário que nos deixa mais longe dos nossos objetivos é a nossa própria realidade de subdesenvolvimento. Com os problemas cotidianos e emergenciais, haveria tempo de buscarmos o que foi por nós idealizado como o futuro?

Os países periféricos estão submetidos a um “estado de sítio”²⁹¹, não como naquele sinônimo literal, mas em um figurativo: vive-se em emergência, buscando suprir necessidades imediatas, sem disposição ou energia para lidar com questões estruturais²⁹². Subordina-se às próprias vontades do povo — e do Estado — àquelas do mercado.

Nesse quadro, não nos parece que pode haver vontade deliberada pela adoção da estratégia neoextrativista para superação da nossa condição de subdesenvolvimento. Há uma mistura de *oferta* com *imposição* feita pelos interessados em nos manter como subordinados no mercado global. Dá-se esse fato especialmente em torno da questão creditícia, uma vez que os países em desenvolvimento são extremamente dependentes dos recursos vindos do exterior para garantir alguma estabilidade financeira. Na outra mão, o mercado nos mostra que eventuais rupturas com a vontade por ele desejada serão “punidas” com retração na demanda ou na precificação daquelas *commodities* que são por nós exportadas de maneira aparentemente injustificada ou até mesmo na cobrança das dívidas já contabilizadas.

SANDRO MEZZADRA trata de melhor forma do que nós sobre o tema, mostrando que a extração, a financeirização e a logística formam uma tríade que coordena a atividade capitalista atual e que deve sempre ser vista de maneira conjunta. De suas lições, interessa-nos destacar que a extração passou a coordenar muitas outras atividades do capital ao redor do globo (como as industriais) e essa extração dialogará em posição coordenada com os Estados que abrigam tais reservas de maneira que o fluxo de mercadorias possa se manter livre e sem

²⁹¹ O termo é de Paulo Arantes (ARANTES, Paulo. Estado de Sítio. In: LOUREIRO, Isabel; LEITE, José Corrêa EVASCO, Maria Elisa (orgs.). *O Espírito de Porto Alegre*. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2002, pp. 51-60).

²⁹² “Com as estruturas estatais ameaçadas ou em dissolução, o estado de emergência aparece cada vez mais em primeiro plano e tende a se tornar a regra” (BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. 48, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005b, p. 2. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24875>. Acesso em: 04 dez. 2021).

“A periferia vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado” (Ibid., p. 4).

interrupções logísticas²⁹³. Daí a importância do formato jurídico para garantir que esse fluxo se mantenha. Daí a importância de se alcançar um consenso (das *Commodities*) entre esses países.

Valendo-nos da lição de MARCELO DIAS CARCANHOLO, parece-nos que esse formato neoextrativista realça os principais componentes da dependência, (i) ao basear nossa economia em produtos cujos termos de troca se deteriorarão ao longo do tempo, (ii) ao permitir a remessa do excedente decorrente dessa riqueza para países que figuram em posição de coordenação e (iii) ao permitir que toda essa dinâmica se subordine à vontade instável dos mercados internacionais²⁹⁴. É um formato, como já dito, próximo aos ideais coloniais e que não tem o condão de superar a condição de subdesenvolvidos. Para MANOELA PICQ, um contrassenso:

É ao menos irônico que a América Latina lute contra a desigualdade usando modelos de desenvolvimento que, frequentemente, reproduzem as desigualdades coloniais. [...] A contradição reside em querer enfrentar as iniquidades com modelos de desenvolvimento extrativistas que são, eles mesmos, geradores de desigualdades.²⁹⁵

É também a posição de HENRY VELTMEYER e JAMES PETRAS que não veem no neoextrativismo plataforma de crescimento e progresso:

Our own view is that extractive capital denotes a backward and predatory form of capitalism that is unable to generate the conditions of genuine progress and sustainable development²⁹⁶.

²⁹³ “In the present conjuncture, extractive operations such as those we analyze in the cases of logistics and finance dominate the composition of aggregate capital and tend to command and submit other operations of capital to their logics—including industrial ones, which continue not only to exist but also to expand at the global level. Extractive operations of capital have to come to terms with nation-states, although their spatial scope and working logics are by no means contained by national borders” (MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019, p. 6).

²⁹⁴ “De um ponto de vista esquemático, e correndo todos os riscos reducionistas deste tipo de procedimento, é possível identificar três condicionantes histórico-estruturais da dependência: (i) o fato empírico recorrente de perda nos termos de troca, ou seja, a redução dos preços dos produtos exportados pelas economias dependentes – geralmente produtos primários e/ou com baixo valor agregado – vis a vis os preços dos produtos industriais e/ou com maior valor agregado importados dos países centrais, em um verdadeiro processo de transferência de valores; (ii) remessa de excedentes dos países dependentes para os avançados, sob a forma de juros, lucros, amortizações, dividendos e royalties, pela simples razão dos primeiros importarem capital dos últimos; (iii) instabilidade dos mercados financeiros internacionais, geralmente implicando em altas taxas de juros para o fornecimento de crédito aos países dependentes e colocando os países dependentes periféricos a mercê do ciclo de liquidez internacional” (CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dependência e Superexploração da Força de Trabalho no Desenvolvimento Periférico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REG GEN: ALTERNATIVAS GLOBALIZAÇÃO, 2005, Rio de Janeiro. UNESCO - *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, Rio de Janeiro, Hotel da Glória, 2005, p. 3).

²⁹⁵ PICQ, Manuela L. Extrativismo: a pedra no caminho do desenvolvimento. In: SOUZA, Pedro de (Org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 213.

²⁹⁶ VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *The New Extractivism: a Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* Londres: Zed Books, 2014, p. 226.

É de fato uma arapuca, em que nos tornamos reféns da nossa própria riqueza – e da estrutura por meio da qual tornamos possível seu escoamento.

Para alguns autores, o rompimento desse formato deve ser feito com mudanças radicais na estrutura que foi formada, tanto de um ponto de vista interno quanto externo (perante outros Estados)²⁹⁷. Mudança essa que não necessariamente precisa ser feita de maneira abrupta. Os teóricos dessa corrente, pós-extrativista, reconhecem a importância de se reduzir a escala da demanda de tais bens, o que seria fruto de uma reformulação mais global em torno da própria economia, do sistema de trabalho e da necessária redistribuição de renda²⁹⁸.

Proximamente a essa linha, há também o conceito de *buen vivir*, cujo fundamento dialoga com a ideia de que integramos o meio ambiente enquanto seres humanos e deveríamos consumir menos — e necessitar menos de recursos naturais, vivendo em simbiose com o meio. Por todos, o seu maior representante é ALBERTO ACOSTA²⁹⁹. Embora bucólica, a leitura atenta do discurso mostra que existe coesão, embora nos pareça um pouco mais distante do que é factível se comparada com a primeira corrente.

Não queremos ser exaustivos ou detalhistas quanto às saídas possíveis justamente por fugirem ao escopo desta tese. No entanto, para além dos dois caminhos mais abstratos lançados pelos teóricos latino-americanos, no Brasil, tem-se também caminhos mais práticos e alinhados com o arcabouço normativo já existente: a nacionalização dos recursos minerais e da estrutura que lhe é conexas, em linha com os ideais da Constituição em sua origem.

²⁹⁷ “Thus, in order to overcome neo-extractivism, what is necessary is not only a break with export-orientation but a radical transformation of domination-shaped societal nature relations, within and beyond national states and world regions. (Gudynas, 2009; Svampa, 2012; Acosta, 2013)”. (BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, 2016, p. 140).

²⁹⁸ “Post extractivism, thus, does not mean a total disappearance of extractive activities, but a reduction in their current intensity and scale, and attempts to control them beyond the global demand for raw materials. It means a possibility to think of extractivism in a broader framework of a diversified economy, with employment alternatives and a tax policy which can be applied in favor of systematic programs for profit transfer in order to eradicate poverty. The idea is to break the cycle of specialization in raw materials and the high cost in social and environmental terms for the communities”. (AGUILAR, Carlos. *Transitions towards post-extractive societies in Latin America — An answer to the EU Raw Materials Initiative* [on-line]. Comhlánh: Dublin, 2012. Disponível em: https://www2.weed-online.org/uploads/transitions_towards_post_extractive_societies_in_latin_america_2012.pdf. Acesso em: 2 jul. 2020.)

²⁹⁹ A própria visão de ACOSTA não é muito taxativa, pois vê a proposta do bem viver de maneira fluída, em construção. “Estabelecemos desde o início que o Bem Viver não sintetiza nenhuma proposta totalmente elaborada, menos ainda indiscutível. O Bem Viver não pretende assumir o papel de um imperativo global (...) O Bem Viver apresenta-se como uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida” (ACOSTA, Alberto. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016a., p. 69).

Por meio desse programa de nacionalização, ter-se-ia de volta o controle sobre a riqueza e seria possível aplicar as técnicas nacionais-desenvolvimentistas sobre ela, com a sua industrialização e redistribuição do excedente. A essa corrente se filiam, por todos, GILBERTO BERCOVICI e JOSÉ AUGUSTO FONTOURA COSTA³⁰⁰. E, por que não dizer, a nossa Constituição.

³⁰⁰ “A superação do desenvolvimento significa a construção de um Estado nacional verdadeiramente autônomo, o que implica na remoção de obstáculos internos, enfrentando as classes economicamente dominantes, e externos, rompendo com a situação de dependência. [...] É necessário, portanto, uma política deliberada de desenvolvimento, um projeto político mobilizador. E as nacionalizações fazem parte essencial desse projeto político emancipatório” (BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. Nacionalização: necessidade e possibilidades, São Paulo, Contracorrente, 2021, p. 75-76).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema abordado nessa tese é de fato desafiador, por duas razões. A primeira, pela sua novidade, o que restringe sua bibliografia, especialmente no campo do Direito, e o alcance mais direto dos conceitos que são envolvidos por ele. Discute-se o tema, enquanto ele ainda se desenvolve. Como segunda razão, em um país periférico, com demandas emergenciais constantes, criticar a extração de recursos minerais tal como é feita exige coragem, por destoar dos interesses políticos e econômicos que a protegem nesse instante.

E foi com a superação desse desafio que pudemos compreender melhor o fenômeno neoextrativista, cotejando-o com a moldura jurídica que lhe dá forma, e, assim, também confirmar nossa hipótese inicial, concluindo-a pelo seu caráter inconstitucional. Mais do que isso, pelo seu descompasso com uma orientação econômica alinhada com a superação do subdesenvolvimento.

Para tanto, essa tese foi organizada em dois grandes eixos. Um primeiro, que tratou sobre o neoextrativismo a partir da literatura encontrada, especialmente nas ciências sociais. E um segundo, com mais fundamentos jurídicos que pudessem servir para avaliar aquele fenômeno a luz dos valores da Ordem Jurídica.

Identificamos que o neoextrativismo, enquanto fenômeno, ainda se encontra em fase de construção, pois é vivenciado até hoje – sujeito a mutações e desdobramentos. Para sua gênese, destacamos um contexto único que lhe permitiu aflorar com especial ênfase na América Latina. Esse pano de fundo foi formado por um arcabouço histórico, outro econômico e um terceiro político.

No plano histórico, relembramos a figura subordinada que os países do Sul Global sempre ostentaram e como essa subordinação foi intensificada neste começo de século. Economicamente, destacamos o papel que o *Consenso das Commodities* exerceu sobre os países exportadores de recursos naturais, em continuidade às medidas do *Consenso de Washington*, com novas áreas de expansão e readequação do mercado internacional em torno de tais produtos, com especial destaque para o aumento da demanda chinesa e retração de outros países. Por fim, politicamente, o neoextrativismo encontrou espaço para emergir juntamente aos governos de esquerda, recém-empossados no começo de século, na América Latina, que viram na exploração de recursos naturais uma saída oportuna para a crise que os assolava em decorrência das medidas restritivas neoliberais então implementadas nas gestões anteriores.

Exposto o contexto, alcançamos um conceito para o fenômeno, o qual, em nossa visão, englobou algumas das características observadas em torno dele, como o aumento da dependência econômica dos países exportadores em relação aos compradores, os impactos ambientais alargados e, principalmente, a alteração do papel do Estado, como fomentador da extração liderada por particulares. Aliás, quanto a essa última, vimos que a doutrina a identifica como o principal elemento de diferenciação desse tipo de extrativismo para o anterior.

No neoextrativismo, o Estado atua direta e indiretamente em prol da extração dos recursos minerais. E assim o faz, mais enfraquecido, capturado pelas vontades de particulares, como uma estratégia eleitoral. Em troca, o Estado capitaneia a redistribuição de uma parcela dos ganhos com tais recursos em programas sociais que buscam trazer maior legitimidade para a exploração desenhada e realizada por particulares, em geral, do Norte Global. Em alguns casos, o Estado assume o papel de explorador de maneira direta, como se deu quanto ao petróleo na Venezuela. Em ambos, ainda assim, o Estado posterga a reflexão crítica sobre a função da exploração de tais recursos.

Identificado o neoextrativismo, pudemos analisar as três principais esferas nas quais é percebido: geográfica, econômica e política.

Naquela, viu-se como o modelo neoextrativista se expandiu, especialmente na América Latina. No Brasil, além das demonstrações feitas no modelo minerário, também pudemos observar seu avanço em outras frentes, a título comparativo, como na pecuária, silvicultura e monocultura de soja. Na tática neoextrativista, extrai-se mais de cada lugar e de cada vez mais lugares, inclusive aqueles que, anteriormente, eram vistos como tecnicamente inacessíveis ou juridicamente protegidos, como reservas indígenas e ambientais. Extrai-se e exporta-se a própria natureza, na sua forma mais bruta e pura.

Na esfera política, percebemos o neoextrativismo no enfraquecimento do Estado perante as vontades dos exploradores, o que é evidenciado não apenas pela captação direta de servidores do Estado em postos-chave da estrutura burocrática envolvida naquela regulação, mas também na formação da vontade legislativa, quando bancadas inteiras passam a ser apoiadas, ainda que indiretamente, pelo dinheiro de mineradoras. Outro ponto que evidencia a adoção do modelo neoextrativista pelo Estado se dá na defesa dos interesses dos exportadores, quanto a uma tributação menos onerosa, implementação e manutenção de projetos de infraestrutura voltados para o escoamento da produção e a adoção de medidas regulatórias e cambiais que favoreçam a remessa da riqueza para o exterior. Por outro lado, é um Estado que disfarça seu comportamento malicioso por meio da concessão de benesses aos governados,

como programas de distribuição de renda, com o conseqüente aumento do poder de compra e nível de consumo, o que pode transmitir uma sensação (falsa) de crescimento.

Na econômica, de maneira mais evidente, o fenômeno neoextrativista é visto na importância que a exportação de produtos primários passou a ocupar na balança comercial brasileira, na redução da complexidade dos produtos construídos e exportados no Brasil, gerando queda do índice de complexidade econômica, e na desindustrialização precoce experimentada no Brasil também, mas não de forma exclusiva, em função da especialização tomada pelo país quanto à exportação de matéria-prima bruta ou pouca processada.

Alcançada maior proximidade entre o leitor e o tema, com sua conceituação mais clara e tendo abordado algumas das conseqüências do fenômeno, foi possível partir para o segundo eixo da tese, agora mais voltada à área jurídica.

Assim, iniciamos nossa explanação a partir das linhas históricas que tocavam a regulação da exploração mineral. Para tanto, expusemos essa normatização tanto de um ponto de vista constitucional quanto infraconstitucional. Naquele ramo, foi importante compreender, inclusive, a orientação original da Assembleia Constituinte de 1988 em torno do assunto – em um viés mais nacionalista e desenvolvimentista.

Também a partir da análise constitucional, foi possível compreender em que medida a atividade minerária dialogaria com o que aqui denominados *Eixo da Soberania* e *Eixo da Dignidade da Pessoa Humana*, os quais, cada qual em sua área, congregam princípios, direitos e especialmente fundamentos e objetivos constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Foi justamente a partir dessa análise, que confirmarmos a hipótese esboçada em nossa introdução quanto à não recepção do neoextrativismo pela Constituição Federal de 1988.

O neoextrativismo não se adequa à realidade econômica ou normativa brasileira. Quanto a essa, a inadequação se dá: a partir da perspectiva histórica da regulação da atividade minerária, que sempre buscou usar os recursos naturais como instrumentos de desenvolvimento, recursos de efetiva transformação da realidade; em torno da própria regulação da matéria, que foi construída com o intuito de se industrializar os minerais extraídos e garantir suprimentos ao mercado interno de maneira prioritária; e com fundamento na própria Constituição, cujos valores, objetivos e fundamentos vão na contramão da lógica neoextrativista, de maneira que o excedente possa ser por nós apropriado.

De fato, toda a Ordem Econômica Constitucional se mostra contrária à especialização na extração e exportação de recursos naturais brutos, como pudemos abordar ao

longo do texto. Como destaque ao que foi por nós tratado, primeiramente, porque há dupla perda: do *valor* do bem em si e da *oportunidade* que aquele bem poderia trazer ao país, se devidamente processado. Assim, diante da incapacidade de apropriação do excedente pelo país em torno da exportação conduzida por terceiros, tem-se um quadro claro de ilegitimidade do processo exploratório. Mais do que isso, a ausência de encadeamentos produtivos liderada pelo fenômeno neoextrativista se coloca de maneira contrária à formação do mercado interno, à promoção de inovação e desenvolvimento, ao pleno emprego, à redução das desigualdades, à mudança estrutural da realidade social e econômica. Os danos ambientais, a exemplo dos rompimentos de barragem, das aberturas de minas a céu aberto, da expansão para áreas que deveriam ser protegidas, de igual modo nos deixam mais distantes da realidade buscada pela Constituição Federal. No mesmo sentido, os centros de decisão mantidos no exterior pelo fenômeno neoextrativista nos tiram o controle regulatório sobre o capital estrangeiro e sobre o controle das próprias divisas oriundas da atividade de exploração mineral.

Pudemos trazer alguns exemplos que evidenciaram que o neoextrativismo deu novos contornos ao nosso próprio Direito, de maneira a incentivá-lo e impedir qualquer tentativa dos nacionais de tomar controle sobre suas próprias riquezas, facilitando a remessa e manutenção de recursos oriundos dessa atividade no exterior, com medidas tributárias protetivas em favor dos agentes exploradores.

Mas não apenas. Afinal, o Direito é uma moldura da realidade – mas não é a realidade em si, na qual vivemos. Quanto ao plano econômico, o neoextrativismo se mostrou contrário à lógica de desenvolvimento e crescimento pela qual cada país deve se guiar.

Por privilegiar a exportação de recursos minerais brutos, em uma lógica de enclave, trazendo consequências econômicas negativas econômicas, como a desindustrialização, a perda da complexidade econômica, a especialização na balança comercial, a retração em parâmetros de inovação tecnológica, não haveria razão para adotá-lo. É um modelo antieconômico, desprovido de atributos que permitam alcançarmos mudanças estruturais.

No plano da realidade, a prática neoextrativista não apenas subjuga o país exportador às vontades do mercado internacional, mas também rouba daquele a oportunidade de usar a sua própria riqueza em seu favor, apropriando-se de seu excedente e o aplicando em atividades mais complexas, que dialoguem com os preceitos da Ordem Econômica Constitucional.

Na toada em que o neoextrativismo caminha, de mãos dadas com as opções políticas feitas em seu favor, podemos nos tornar *Estados-envelopes*, reduzidos a uma estrutura de *mina-ferrovia-porto*, sem nunca alcançarmos o real desenvolvimento que legitimamente buscamos. Deixamos que as riquezas minerais, bens especiais, uma fonte de recurso extraordinária e adicional, possa escorrer por entre os dedos, relegando buracos nas contas do Tesouro Nacional, nas vestes de um país colonial, como DRUMMOND já declamava, ainda no passado, cuja voracidade da exploração não era tão grande como a desempenhada pelo neoextrativismo: “O que vale são divisas/ Que tapem outros ‘buracos’/ Do tesouro nacional,/ Deixando em redor os cacos/ De um país colonial”³⁰¹.

Por fim, notamos em nossa tese, embora não tenha sido o seu escopo, que há caminhos para além do neoextrativismo. Desde posturas mais idealistas como o *buen vivir* até mais realistas e já pautadas pela própria Constituição Federal, como a nacionalização de agentes exploradores e seus ativos, há posturas que podem ser adotadas pelo Estado brasileiro para se despedir do fenômeno enquanto esse ainda se constrói. Há posturas que permitem que o Estado Brasileiro se levante do assento que ocupa no âmbito do *Consenso das Commodities* e, em alto e bom tom, possa não apenas renunciar ao pacto firmado, mas tomar controle sobre suas próprias riquezas – e usá-las em favor de mudanças socioeconômicas estruturais em benefício de seu próprio povo.

³⁰¹ ANDRADE, Carlos Drummond. O Pico de Itabirito. In: _____. *Versiprosa: Crônica da vida cotidiana e de algumas miragens*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, pp. 142-144.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. *In*: LANG, Mirian; MOKRANI, Dunia (eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013, pp. 61-86.

ACOSTA, Alberto. Post-Extractivism: From Discourse to Practice — Reflections for Action. *Revue Internationale de politique de développement*, n. 9, 2017, pp. 77-101.

ACOSTA, Alberto. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016a.

ACOSTA, Alberto; GUIJARRO, John Cajas. Patologías de la abundancia: una lectura desde el extractivismo. *In*: BURCHARDT, Hans-Jürgen; DOMINGUEZ, Rafael; LARREA, Carlos; PETERS, Stefan (editores). *Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016b.

ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextractivismo e a gestão empresarial do ‘social’*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 7-8.

AGUILAR, Carlos. *Transitions towards post-extractive societies in Latin America — An answer to the EU Raw Materials Initiative* [on-line]. Comhlánh: Dublin, 2012. Disponível em: https://www2.weed-online.org/uploads/transitions_towards_post_extractive_societies_in_latin_america_2012.pdf. Acesso em: 2 jul. 2020.

ALENCAR, Júlia; FREITAS, Elton; ROMERO, João; BRITTO, Gustavo. Complexidade econômica e desenvolvimento: uma análise do caso latino-americano. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n. 111, 2018, p. 251.

ALMEIDA, Diana Vela. *Extractivism*. Disponível em: <https://unevenearth.org/2020/08/extractivism/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

ANDRADE, Carlos Drummond. *Sentimento do Mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ANDRADE, Carlos Drummond. O Pico de Itabirito. In: _____. *Versiprosa: Crônica da vida cotidiana e de algumas miragens*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar./ago. 2012, pp. 249-269.

ANM. *Sistema de arrecadação*. Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_substancia.aspx. Acesso em: 11 jan. 22.

ANM. *Anuário Mineral Brasileiro: principais substâncias metálicas*. Brasília: ANM, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_2020_ano_base_2019_revisada2_28_09.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

ARANTES, Paulo. Estado de Sítio. In: LOUREIRO, Isabel; LEITE, José Corrêa EVASCO, Maria Elisa (orgs.). *O Espírito de Porto Alegre*. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2002, pp. 51-60.

ARAÓZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2016, pp. 444-468.

AREND, Marcelo. A Industrialização do Brasil ante a nova Divisão Internacional do Trabalho. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2015. (Texto para discussão, n. 2105). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4620/1/td_2105.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

BACHA, Edmar L.; FISHLOW, Albert. The Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine?. In: OCAMPO, José Antonio (ed.); ROS, Jaime (ed.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, 2011. Disponível em: [Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine? - Oxford Handbooks](#). Acesso em: 02 jul. 2020.

BASTIDA, Ana Elizabeth; BUSTOS, Luis. Hacia regímenes para la gestión sostenible de los recursos minerales. Reformas constitucionales, derecho y jurisprudencia en América Latina.

Revue Internationale de politique de développement [on-line], n. 9, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/poldev/2515>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BASTOS JR., Ronaldo Carvalho. *O Hiperpresidencialismo no Novo Constitucionalismo Latinoamericano: uma análise dos seus efeitos no regime político equatoriano*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. A natureza jurídica da concessão de lavra minerária e a inaplicabilidade do conceito de estabelecimento comercial. In: _____. *Direito Econômico Aplicado: Estudos e Pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016, pp. 155-194.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan/dez, 2007, pp. 457-467.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. O Ainda Indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009^a, pp. 503-519.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. 48, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005b, pp. 95-99. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24875>. Acesso em: 04 dez. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, v. 1, Brasília, IPEA, 2009b, pp. 255-291.

BERCOVICI, Gilberto. Teoria do estado e teoria da constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. *Diálogos constitucionais*: Brasil/Portugal, s/n, 2004, pp. 263-289.

BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 03, 2019, pp. 1769-1811.

BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. Nacionalização: necessidade e possibilidades, São Paulo: Contracorrente, 2021.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, 2006, pp. 3-23.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Limites da Regulação: esboço para a crítica metodológica do 'novo direito público da economia'. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, 2009c, n. 25, p.143-144.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p. 115-140, p. 131.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 229-230.

BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-Extractivism in Latin America. One Side of a New Phase of Global Capitalist Dynamics. *Ciência Política*, Bogotá, v. 11, n. 21, 2016, pp. 125-159.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, n. 21, v. 21, abr/1991, p. 3-23.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. Doença holandesa e desindustrialização. *Valor Econômico*. 25/11/2009.

CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A nova América latina*. São Paulo: Zahar, 2021.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, pp. 93-94.

CANTERBURY, Dennis C. *Neoextractivism and capitalist development*. Londres: Routledge, 2018.

CANTOR, Renán Vega. El imperialismo ecológico. El interminable saqueo de la naturaleza y de los parias del sur del mundo. *Revista Herramienta*, n. 31, [online]. Disponível em: <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=341>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dependência e Superexploração da Força de Trabalho no Desenvolvimento Periférico. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REG GEN: ALTERNATIVAS GLOBALIZAÇÃO*, 2005, Rio de Janeiro. *UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, Rio de Janeiro, Hotel da Glória, 2005, p. 3.

CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, André Cutrim. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global. *Revista Economia Ensaios*. Uberlândia, jul/dez, 2011, pp. 35-64.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Tattiane Deslandes Mafra de Ávila. *Escravidão em Diamantina: os escravos na mineração do diamante e sua busca pela liberdade*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

CATALANO, Edmundo F. *Curso de Derecho Minero*, 5ª ed. Buenos Aires: Zavalia, 1999.

COELHO, Tádzio Peters. Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero. *Intratextos*, Rio de Janeiro, n. 3, 2012, pp.128-146.

COELHO, Tádzio Peters. Minério-dependência e alternativas em economias locais. *Versos – Textos para discussão Poemas*, Juiz de Fora, v. 1, n. 3, 2017.

COMIN, Alexandre. *A Desindustrialização Truncada Perspectivas do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2009.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Resolução n. 14, de 11 de dezembro de 2019 - Dispõe sobre a caracterização de crimes ocorridos em Mariana/MG e na Bacia do Rio Doce, após o rompimento da barragem do Fundão, como violações a direitos humanos de excepcional gravidade, para fins de acompanhamento das providências necessárias a sua apuração, processo e julgamento. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-14-de-11-de-dezembro-de-2019-236401658>. Acesso em: 07.11.21.

CORRÊA, Maria Letícia. Regime de Propriedade de Minas e Jazidas na Primeira República Brasileira: Revisitando o Caso das Minas de Itabira e os Interesses em Disputa. *Tempos Históricos*, v. 22, 1º Semestre de 2018, p. 202-224.

CURI, Melissa Volpato. Aspectos legais da mineração em terras indígenas. *Revista de Estudos e Pesquisas*, Brasília, Funai, v. 4, n. 2, 2016. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v4_n2/Artigo_6_Melissa_Volpato_Aspectos_legais_da_mineracao.pdf. Acesso em: 27 jun. 21.

CYPHER, James Martín. South America's commodities boom: developmental opportunity or path dependent reversion?. *Canadian Journal of Development Studies*, n. 30, 2010, pp. 635-662.

DELGADO, Guilherme Costa. *Especialização primária como limite ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Desenvolvimento em Debate, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2QIqKEM>. Acesso em: 27 set. 21.

DENEALT, Alain. As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do 'social'*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, pp. 13-32.

DILGER, Gerhard *et al.* (org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*. Oxford: Princeton University Press, 2012.

FELIPE, Jesus; KUMAR, Utsav; ABDON, Arnelyn; BACATE, Marife. Product complexity and economic development. *Structural change and Economic Dynamics*, n. 23, 2012, p. 40.

FURTADO, Celso. Estados e empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1981, pp. 41-49.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1967.

FURTADO, João; URIAS, Eduardo. *Recursos naturais e desenvolvimento: estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira*. São Paulo: Ed. dos Autores/IBRAM, 2013.

GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM, 2016.

GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin's America China Boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Atlas da Questão Agrária. Disponível em: <http://www.atlasbrasilagrario.com.br/atlas/maisanaliticospecuaria/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

GOMES, Gabriel Galdino. CONSENSO DE LOS COMMODITIES NA AMÉRICA LATINA: a especialização no setor primário exportador como limite ao desenvolvimento econômico do Brasil (2003-2011). In: OLIVEIRA, Tarcisio Dorn de (org.). *Desenvolvimento, tecnologias e educação: diálogos multidisciplinares*, v. 3, Curitiba: CRV, 2019.

GONÇALVES, R. J. de A. F.; MILANEZ, B.; WANDERLEY, L. J. Neoextrativismo liberal-conservador: a política mineral e a questão agrária no governo Temer. *Revista Okara: Geografia em debate*, v. 12, n. 2, 2018, pp. 348-395.

GRECO, Elisa. Africa, extractivism and the crisis this time. *Review of African Political Economy*, v. 47, n. 166, 2020, pp. 511-521. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03056244.2020.1859839>. Acesso em: 27 jun. 2021.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *In: (Vários autores). Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), 2009, pp. 188.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, v. 237, 2012a, p. 128-146. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progresismo-sudamericano/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. *In: LENA, P.; NASCIMENTO, E. Pinheiro do (orgs.). Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond e IRD, 2012b, pp. 303-318.

GUDYNAS, Eduardo. *Transições pós-extrativistas: superando o desenvolvimentismo e a exploração da natureza*. Montevídeu: CLAES, 2013.

GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos – ecología y economía política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. Extractivisms: tendencies and consequences. *In: MUNCK, R; DELGADO WISE, R. (eds.). Reframing Latinamerican Development*. London: Routledge, 2018, p. 67-68.

HARVEY, David. *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HAUSSMAN, Ricardo; HWANG, Jason; RODRIK, Dani. What you export matters. *Journal of Economic Growth*, Cambridge, MA: Harvard University, n. 12, 2007, p. 2.

HIDALGO, César A. The dynamics of economic complexity and the product space over a 42 year period. *CID Working Paper*, n. 189, 2009.

HORTA, Raul Machado. Constituição e Ordem Econômica e Financeira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 72, 1991, p. 7-28.

HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. (eds). *Escaping the resource curse*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.

HUSTRULID, William A.; KUCHTA, Mark. *Open Pit Mine: Planning and Design*, 2ª ed. Londres: Taylor and Francis, 2006.

IBGE. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, conduzido pelo IBGE, com data-base em relação à safra de 2020. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1618>. Acesso em: 27 jun. 21.

KNORR, Márcio Texugo. Quarenta anos de expansão da soja no Brasil, 1975-2015. *Confins* [En ligne], v. 33, 2017, mis en ligne le 22 décembre 2017, Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.12592>. Acesso em: 20 jun. 2021.

KOMARCHESKI, Rosilene. Expressões do (neo)extrativismo: uma leitura sobre a indústria da mineração em Adrianópolis (PR). *Guaju*, Matinhos, v. 5, n. 1, p. 235-261, jan./jun. 2019.

LANG, Miriam; MOKRANI, Dunia (ed.). *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2013.

LIMA E SILVA, Júlio Castro Alves de; PRADO, Luiz Carlos Delorme; e TORRACCA, Júlia Ferreira. Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?. *Economia Aplicada*, v. 20, n. 2, 2016, pp. 203-226.

LIMA, Medeiros. Petróleo, Energia elétrica, Siderurgia: A Luta pela Emancipação, um Depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a Política de Vargas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LISBOA, Carolina. Expansão de mineração em Brumadinho foi aprovada com licença simplificada. In: O Eco, edição online, de 26.01.19. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/expansao-de-mineracao-em-brumadinho-foi-aprovada-com-licenca-simplificada/>. Acesso em: 11 jan. 22.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. Exploração de recursos minerais e desenvolvimento sustentável. In: *Revista Forense*, v. 416, 2012.

MAGALHÃES, Andres Simas. Determinants of the Sovereign Wealth Funds and the Brazilian Case in the Perspective of the World Review, v. 3, n. 2, Aug. 2011, pp. 109-136. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6380/1/PWR_v3_n2_Determinants.pdf. Acesso em 21 ago. 2021.

MARINI, Ruy Mauro. Proceso y tendencias de la globalización capitalista. *América Latina, dependencia y globalización*. Fundamentos conceptuales. Buenos Aires: Clacso, 2008.

MESCHKAT, Klaus. Os governos progressistas e as consequências do neoextrativismo: Interesse geral da nação versus interesses particulares. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2016.

MEZZADRA, Sandro; NIELSON, Brett. *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham: Duke University Press, 2019.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Minería en Brasil: Problemas, perspectivas y desafíos. *Extractivismo: nuevos contextos de dominación y resistencias*. Cochabamba: Cedib, 2014, pp. 133-154.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? In: SEMINÁRIO TEMÁTICO 39 DO 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Águas de Lindoia, out/2013, p. n/a. Disponível em: [Milanez-2013-Neodesenvolvimentismo-e-neoextrativismo-duas-faces-da-mesma-moeda.pdf \(ufjf.br\)](#). Acesso em: 06 jan. 2021.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; PINTO, Raquel Giffoni. Mineração E Violações De Direitos Humanos: Uma Abordagem Construcionista. *Homa Publica* 1, n. 1, 2017, p. 142.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização Setorial e Estagnação de Longo Prazo da Manufatura Brasileira. *NEREUS*, São Paulo, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/?txtdiscussao=desindustrializacao-setorial-e-estagnacao-de-longo-prazo-da-manufatura-brasileira>. Acesso em: 02 jul. 2020.

MORENO, Camila. *O Brasil made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.

OCAMPO, José Antonio. Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy*, n. 9, 2017, pp. 51-76.

ODUMOSU-AYANU, Ibrionke T. Governments, Investors and Local Communities: Analysis of a Multi-actor Investment Contract Framework. *Melbourne Journal of International Law*, n. 473, 2014, pp. 495-496.

OLIVEIRA, Cristiane. R. Quem é quem nas discussões do novo Código da Mineração 2014. *Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração*, 2014.

OROZCO, Claudio Garibay. A organização do Cluster minerador global para a instauração de horizontes de coerção sobre sociedades locais à luz do caso mexicano. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do 'social'*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 65.

PICQ, Manuela L. Extrativismo: a pedra no caminho do desenvolvimento. In: SOUZA, Pedro de (Org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

PRADO JUNIOR, Caio. *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PROJETO MapBiomas – Mapeamento da superfície de mineração industrial e garimpo no Brasil. Coleção 6. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf. Acesso em 07 nov. 2021.

PUYANA MUTIS, Alicia. El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?. *Espiral*, Guadalajara, v. 24, n. 69, p. 73-113, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652017000200073&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 07 nov. 2021.

QUINZANI, Marcia Angela Dahmer; BORGES, Fabio. Desenvolvimento e complexidade econômica: uma análise comparativa Brasil China. *Revista Orbis Latina*, v. 10, n. 3, 2020.

RAFTOPOULOS, Malayna. Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America. *The International Journal of Human Rights*, v. 21, n. 4, 2017, pp. 387-404. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1301035>. Acesso em: 06 jan. 2022.

RAMOS, José Raymundo de Andrade. Mineração no Brasil Pós-Colônia. In: LINS, Fernando Antonio de Freitas; LOUREIRO, Francisco Eduardo de Vries Lapiro; ALBUQUERQUE, Gildo de Araújo Sá Cavalcanti. *Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina pela Mineração*. Rio de Janeiro: CETEM, 2000.

REGO, José Márcio (org). *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 184.

REINERT, Erik. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REIS, Cristina Fróes de Borja. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma revisão teórica e crítica da literatura. In: *Encontro Nacional De Economia Política*, n. 17. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

RIBEIRO, Nelson de F. As macro perspectivas do Direito Minerário a partir da nova Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, n. 102, Senado Federal, Brasília, abril/junho de 1989, pp. 69-76.

ROBINSON, Andy. *Oro, petróleo y aguacates: las nuevas venas abiertas de América Latina*, Barcelona: Arpa, 2020.

RODRIGUES, Sabrina. Retrospectiva: Rompimento da barragem de Brumadinho foi a primeira grande tragédia ambiental do ano. In *OEco*, edição online, de 16.12.19. Disponível em <https://oeco.org.br/noticias/rompimento-da-barragem-de-brumadinho-e-a-primeira-grande-tragedia-ambiental-do-ano/>. Acesso em 11 jan. 22.

ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros Pereira; DIAS, Janise Bruno. The conflicts of (Neo)extractivism: Mines, tailings dams, and protected areas in the metropolitan area of Belo Horizonte, Brazil. *Cybergeo : European Journal of Geography* [online]. Espace, Société, Territoire. Document 913, 07 ago. 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cybergeo/32684>. Acesso em: 06 jan. 2022.

ROMERO, João P.; SILVEIRA, Fabricio. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros. In: LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*, Nações Unidas (CEPAL), Santiago, 2019, pp. 137-160.

ROSENTAL, Simon. Terras raras. *In: Rochas e Minerais Industriais. In: LUZ, A. B da; LINS, F. F. (eds.), 2ª ed. São Paulo: CETEM, 2008, pp. 817-840.*

ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 29, n. 29, 1996, pp. 199-238.*

SACHS, Ignacy. Um Projeto para o Brasil: A Construção do Mercado Nacional como Motor do Desenvolvimento. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & REGO, José Marcio (orgs.), A Grande Esperança em Celso Furtado: Ensaio em Homenagem aos seus 80 Anos, São Paulo: Editora 34, 2001.*

SALAMA, Pierre. China-Brazil: Industrialization and Deindustrialization Temprana (China-Brazil: Industrialization and Early Deindustrialization). *Cuadernos de Economía, v. 31, n. 56, pp. 223-252, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2157258>. Acesso em: 06 jan. 2022.*

SAMPAIO, Daniel Pereira. Desindustrialização e Desenvolvimento Regional no Brasil (1985-2015). *In: NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio Brandão (orgs.). Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017.*

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais, São Luís, EDUFMA, n. 10, v. 19, 2013.*

SCAFF, Fernando Fakury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.*

SENGUPTA, M. *Environmental Impacts of Mining: Monitoring, Restoration and Control. Londres: Lewis Publishers, 1993.*

SOLER, Jonathas Lima. Aspectos teóricos sobre os principais desafios à Segurança Alimentar e Nutricional em comunidades afetadas pela atividade minerária de grande escala. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE. Belo Horizonte, ano 4, n.6, set./fev. 2015, pp. 223-235.*

SOLER, Jonathas Lima. *Instrumento jurídicos para a mitigação dos impactos socioeconômicos da atividade minerária*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SPITZ, Karlheinz; TRUDINGER, John. *Mining and the Environment: from Ore to Metal*. Leiden (Holanda): CRC Press, 2008.

SVAMPA, Maristella. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina*. São Paulo: Elefante, 2019a.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 244, abril. 2013. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>. Acesso em: 02 jul. 2020, pp. 30-46.

SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro eco territorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019c.

SVAMPA, Maristella. *Neo-Extractivism in Latin America: Socio-Environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Elements in Politics and Society in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2019b.

SVAMPA, Maristella; VIALE, Henrique. *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2015.

TÁVORA, Juarez. Regime legal de exploração de nossos recursos minerais. In: *Petróleo para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955, p.15-16.

THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY. *Atlas of Economic Complexity*. Disponível em: <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 18 maio 2021.

THE WORLD Bank, 2018. Disponível em: <https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/DEU/2018/R/LAC/2018/I/LIC/2018/I/LMC/2018>. Acesso em: 16 dez. 2021.

THE WORLD Bank, 2021. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Acesso em: 16 dez. 2021.

VALVERDE, Rosembergue; OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e doença holandesa no Brasil. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo9.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*. Chicago: Haymarket, 2015.

VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *The New Extractivism: a Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* Londres: Zed Books, 2014.

WANDERLEY, Luiz Jardim. Do boom ao pós-boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. *Revista Versos – Textos para discussão Poemas*, n. 1, n. 1, 2017, p. 2.

ZÁRATE, Ruth; VÉLEZ, Claudia L.; CABALLERO, José A. La industria extractiva en América Latina, su incidencia y los conflictos socioambientales derivados del sector minero e hidrocarburos. *Revista Espacios*, v. 41, n. 24, 2020, pp. 154-167, p. 161.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução n. 3.389*, de 4 de agosto de 2006 - Dispõe sobre o recebimento do valor das exportações brasileiras, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3389>. Acesso em: 11 jan. 22.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução n. 3.719*, de 30 de abril de 2009 - Dispõe sobre o recebimento da receita de exportação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3719>. Acesso em: 11 jan. 22.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 1, de 11 de janeiro de 1991 – Regulamenta o pagamento de compensação financeira instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Decreto n. 15.211, de 28 de dezembro de 1921 - Aprova o regulamento relativo à propriedade e à exploração das minas. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/428701/publicacao/15800934>. Acesso em 10.01.22. (Lei Simões Lopes).

BRASIL. Decreto n. 2.933, de 6 de janeiro de 1915 – Regula a propriedade das minas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2933-6-janeiro-1915-574337-publicacaooriginal-97500-pl.html>. Acesso em 10.01.22 (Lei Calógeras).

BRASIL. Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934 – Decreta o Código de Minas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24642-10-julho-1934-526357-publicacaooriginal-79587-pe.html>. Acesso em 10.01.22.

BRASIL. Decreto n. 9.406, de 12 de junho de 2018 - Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em 27.10.21.

BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em 27.10.21.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.352, de 1º de junho de 1942 - Encampa as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A. e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 22.

BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em 18.11.21.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 10 jan. 22.

BRASIL. Lei n. 11.371, de 28 de novembro de 2006 - Dispõe sobre operações de câmbio, sobre registro de capitais estrangeiros, sobre o pagamento em lojas francas localizadas em zona primária de porto... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111371.htm. Acesso em: 11 jan. 22.

BRASIL. Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112351.htm. Acesso em 27.10.21.

BRASIL. Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017 - (Regulamento) Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n° 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n° 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n° 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em: 11 jan. 22.

BRASIL. Lei n. 13.586, de 28 de dezembro de 2017 - Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural; institui regime tributário especial para as atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113586.htm. Acesso em: 11 jan. 22.

BRASIL. Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990 - Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18001.htm. Acesso em 11 jan. 22.