



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Neoextrativismo em territórios minerados

**Junia Ferrari**  
UFMG

**Renato Fontes**  
UFMG

**Karine Carneiro**  
UFOP

**Fernando Michelotti**  
Unifesspa

**Giliad de Souza Silva**  
Unifesspa

### RESUMO GERAL

A exploração mineral no Brasil está longe de ser considerada um problema recente, muito embora, desde o desastre-crime da Samarco/Vale/BHP Billiton, em Mariana/MG, no ano de 2015, tenha se acirrado essa discussão em diversos campos da produção do conhecimento. Desde o período do Brasil colônia, até as distintas fases do Estado republicano, incluindo a mais recente sob a égide do neoliberalismo<sup>1</sup>, a questão minerária se estabelece numa unidade contraditória – haja vista a reincidência dos desastres-crime como o provocado pela Vale, em Brumadinho, em 2019 -, a partir de uma modalidade de acumulação: o extrativismo. Este, por sua vez, é estimulado, reiteradamente, por uma relação dialética centro/periferia, onde o centro do capitalismo viabiliza essa acumulação por meio da exploração da periferia, fornecedora de Natureza. Trata-se de uma relação caracterizada por assimetrias, entre exportadores e importadores, pelo uso intensivo dos denominados bens/recursos naturais com profundos riscos e danos ambientais aos territórios e às comunidades, por meio da “superexploração da força de trabalho” e da financeirização ou commoditização da Natureza.

Tal como outras modalidades de acumulação, o extrativismo se reconfigura em cada ciclo histórico, complexificando e produzindo novas formas de exploração. O 'neoextrativismo', segundo Milanez (2013) é a forma mais recente da prática extrativista. Para Gudynas (2012), trata-se do modelo de exploração adotado pelos governos progressistas da América Latina, e que tem como reminiscências em relação ao modelo conservador de extrativismo a apropriação da Natureza e as redes produtivas pouco diversificadas. As singularidades desse novo modelo, dentre outros aspectos, ficam por conta do papel atribuído ao Estado como facilitador, da escala dos bens naturais extraídos (megaempreendimentos), das novas fontes de legitimação social e política, e da inserção subordinada desses países na nova divisão internacional

do trabalho (GUDYNAS, 2012). Svampa (2019), por sua vez, utiliza o termo 'neoextrativismo' como uma categoria analítica por possuir um caráter mais descritivo e denunciativo em relação aos padrões de desenvolvimento e sobre o aprofundamento de uma lógica de espólio, de relações de poder e disputas assimétricas nos territórios. Para a autora, trata-se de

um modelo sociopolítico e territorial, passível de ser analisado em escala nacional, regional ou local (...). Longe de ser uma categoria plana, constitui um conceito complexo, uma 'janela privilegiada' para ler em suas complexidades e em seus diferentes níveis as múltiplas crises que atingem as sociedades contemporâneas. (SVAMPA, 2019, p. 28).

Esta 'janela privilegiada' permitiria, em alguma medida, realizar uma leitura não apenas em termos geopolíticos, mas, também, em termos de crise de democracia, de soberania e de direitos humanos.

O neoextrativismo pode ser melhor compreendido a partir do contexto mais recente, da primeira década do século XXI, marcada pelo boom das commodities, período em que a exploração mineral no Brasil se intensifica. Alguns dados demonstram o que significou esse período: “a produção mineral brasileira cresceu 550% entre 2001 e 2011. Nesta década, a participação da indústria extrativa mineral no PIB cresceu 156%” (BITTENCOURT, 2013 apud MAM, 2017, p. 9). Sinteticamente, o boom estaria associado a dois grandes fatores: a) o alto consumo mundial de minério de ferro pela China, cerca de 52% da exportação brasileira de commodities; e b) uma política de crescimento econômico que investiu na reprimarização da economia e que teve como fomentador o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de financiamentos de grandes projetos (minerários, petrolíferos, hidrelétricos, ferroviários e portuários) (MAM, 2017).

Araóz (2019) sustenta que todo este modelo de mineração só é possível porque o Estado, tanto o colonial como o moderno, atua como fiador por meio da legislação e da organização de uma submissão que está atrelada à força do capital minerário e sua exigência por acumulação. A título de exemplo, a posição relativa de um país primário-exportador é reforçada com a estrutura tributária nacional que estimula a exportação de produtos primários, como a Lei Kandir (Lei complementar nº 87 de 1996) que isenta as commodities minerais do recolhimento do ICMS. Reforçada também com alterações de instrumentos normativos tal como pode ser visto na PEC 65/2012 que flexibiliza (e fragiliza) o modelo de licenciamento ambiental. Mais precisamente, segundo esta proposta de emenda constitucional, não seriam mais exigidas as etapas de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. A simples apresentação do Estudo de Impactos Ambientais pela empresa ao órgão ambiental competente, e sua aprovação, passariam a ser suficientes para a instalação do projeto. Situação agravada pelo fato de que cabe à empresa que pleiteia o licenciamento a responsabilidade pela emissão do referido Estudo de Impacto, o que torna questionável a imparcialidade do documento.

Outra característica significativa do neoextrativismo é a escala dos empreendimentos e dos investimentos do capital intensivo. São megaempreendimentos que produzem uma ocupação do território por meio da monoprodução, e que tem como uma das suas consequências o deslocamento de outras atividades produtivas locais e regionais, bem como de suas populações. Ou seja, o impacto territorial da mineração, ao se articular com

outras atividades econômicas e seus agentes, atua na estruturação de complexos neoextrativistas ainda mais abrangentes.

Isto posto, uma análise sobre a questão minerária exige, também, incluir o aspecto da governança, conceito chave que, segundo Gaviria (2018) nos ajuda a identificar a criação de arranjos institucionais (...) pela redistribuição de papéis e responsabilidades entre empresas, governos e populações, e o estabelecimento de maiores níveis de coordenação e entendimento entre as partes para a gestão de recursos e orientação dos processos de desenvolvimento ligados às atividades extrativas (GAVIRIA, 2018, p. 213).

Contudo, a ausência ou a deficiência desses níveis de participação e coordenação entre os diferentes agentes seria uma razão fundamental para se entender que a distribuição dos benefícios provenientes da exploração não seja adequada. A renda produzida pela mineração, por exemplo, é apropriada de forma desigual pelos diversos agentes. O setor minerário é sub-tributado e acumula lucros expressivos, enquanto que nos municípios onde ocorrem as atividades minerárias, via de regra, observa-se falta de infraestrutura básica e índices preocupantes de pobreza.

As questões acima expostas envolvem, de partida, um profundo dilema: favorecer as atividades extrativistas que contribuem, ainda que de forma desigual, para a arrecadação financeira das administrações locais – num cenário de crise fiscal que se arrasta - ou proteger a população com relação a violações de direitos, escassez de água, remoção forçada de pessoas ou rompimentos de barragem? Seria possível conciliá-los, isto é, organizar uma forma de regulação da extração capaz de garantir interesses públicos dos territórios e ainda contribuir para as receitas do Estado, fundamentais para o investimento em políticas públicas? Acreditamos que esta janela de análises deve ser alargada de modo a identificar os distintos conflitos e contradições contidos no neoextrativismo, com impactos diretos nos territórios minerados e suas populações, também a partir de uma perspectiva teórica crítica e alicerçada no atual modelo de mineração.

Nesse sentido, a presente sessão livre tem como propósito discutir o neoextrativismo em territórios minerados do Brasil, a partir das seguintes questões: i) das possibilidades teórico-conceituais críticas advindas do encontro entre a teoria e a prática no cotidiano dos territórios minerados; ii) do "investimento social privado" e consequentes limites e bloqueios para uma soberania popular; iii) do impacto territorial da mineração, ao se articular com outras atividades econômicas e seus agentes; iv) da renda mineral, sua apropriação, e dos desdobramentos deste fato nos territórios minerados.

Acreditamos que este debate, diante da sua complexidade, deve ser pautado pela área de planejamento urbano e regional, por dar visibilidade à mais uma expressão do conflituoso uso e ocupação do solo em municípios submetidos à exploração minerária, com múltiplos impactos para a vida de seus moradores.

## **PALESTRA 1: NOÇÕES EMERGENTES PARA UMA ABORDAGEM CRÍTICA À PRÁTICA EXTRATIVO-MINERAL**

Para Gilles Deleuze e Michel Foucault “nenhuma teoria pode se desenvolver sem encontrar uma espécie de muro e é preciso a prática para atravessar o muro” (FOUCAULT, 2009, p. 70). Sob esse aspecto, na interseção entre acúmulo de conhecimento e experiências vividas ao longo de mais de sete anos de trabalhos desenvolvidos, principalmente com as pessoas atingidas pelo desastre-crime da Samarco/Vale/BHP Billiton, em Mariana/MG, emergiu a necessidade de desenvolver noções que visam contribuir para o aprofundamento da abordagem crítica à prática extrativo-mineral. São elas: [1] Desastralização. O desastre, mais do que um acontecimento com local e data, antecede seu ponto de eclosão – a ruptura de uma barragem, por exemplo – e continua depois dele, configurando-se como rede, como parte de uma cadeia ampla e sistêmica (territorial, econômica, social, política, etc.), como um processo. Processo feito, refeito e construído por e a partir de relações de poderes e saberes que nos leva a tratá-lo a partir da noção de desastralização. Processo que, apesar de ter no momento da eclosão um ponto crítico ou de visibilidade máxima, configura uma temporalidade alongada provocando fissuras nos territórios e, conseqüentemente, nos modos e projetos de vida das populações atingidas. [2] Necro-terrapoder. A atividade minerária se exerce sobre a terra para dela extrair e matar aquilo que nossa racionalidade ocidentalizada denominou natureza. Nesse sentido, se consideramos a analítica de poder foucaultina, o que experienciamos nos territórios minerados não se resume apenas em um “fazer viver e deixar morrer” (Foucault, 1999) - no âmbito da biopolítica das populações – ou em um “fazer morrer e deixar viver” – concernente ao poder soberano e sua forma de preservação do território (Foucault, 2008). Sobre este território se exerce o fazer morrer completo, colocado em prática por meio de tecnologias políticas de morte. Isso porque, se consideramos o limite da área de exploração minerária direta e a avidez de sua expansão para a ampliação da expropriação da Natureza, verificamos seu assassinio. Território moído e destituído de qualquer forma de vida. Assassinio que cotidianamente amplia seus limites e, com eles, conflitos e batalhas da guerra cotidiana que empurra as populações para as beiradas dos territórios a cada dia mais exíguos. Possivelmente, essa lógica não está vinculada exclusivamente à atividade extrativo-mineral, mas ao extrativismo como um todo. Entretanto, é a partir desta prática que passamos a observar uma política de morte do território transmutado em terra.

## **PALESTRA 2: NEOEXTRATIVISMO E "INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO" NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

A expansão do capital minerário no Brasil encontra na governança neoliberal um importante suporte para sua reprodução. Se a (des)regulamentação dos poderes executivo e legislativo demonstram um convívio gradativo do Estado com o ideário neoliberal, no interior de alguns segmentos da sociedade civil organizada este cenário não é exceção. Mais do que a associação entre mercado e Estado, amplamente discutida pela literatura pertinente, a boa governança neoliberal também pressupõe a adesão da sociedade civil aos princípios de eficiência, concorrência e produtividade empresariais. Nesse sentido, é objetivo desta comunicação apresentar estratégias adotadas por

empresas de mineração que atuam em alguns municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a fim de evidenciar, nas aproximações que essas empresas têm estabelecido com a sociedade civil local, mais uma expressão do padrão de governança neoliberal.

Estas aproximações podem ser identificadas a partir do chamado “investimento social privado”. Trata-se de um conjunto de ações, de caráter gerencial, conduzido por empresas de mineração e/ou suas fundações na região onde operam suas atividades, e que visa a ampliar sua hegemonia a partir da valorização de suas imagens, ao mesmo tempo que despolitiza e subtrai, das sociedades locais, sua capacidade participativa e reivindicatória. Segundo Acselrad (2018), na perspectiva de garantir uma eficiência extramuros, o capital privado aposta em um conjunto de discursos e práticas de gestão empresarial do social – práticas de “não mercado”. No caso das mineradoras, algumas das estratégias se constituem na forma de patrocínio de projetos coordenados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e prefeituras locais (eventos esportivos, culturais etc.), ou ações diretamente nas comunidades onde atuam, o que também nos alerta para um possível movimento de “apaziguamento social”, ou seja, de enfraquecimento do ânimo combativo das populações afetadas pela mineração.

Esta discussão se apoia nas reflexões suscitadas por uma pesquisa ainda em curso<sup>2</sup>, com recorte espacial em alguns dos municípios da RMBH cujas matrizes econômicas estão fortemente apoiadas na atividade minerária. Nesses municípios, foram identificadas fundações e associações que trabalham a partir de recursos disponibilizados pelas empresas minerárias, e chama a atenção os padrões de administração e gerenciamento adotados pelas OSCs que aderem aos programas e editais das mineradoras. A título de exemplo, é possível observar um direcionamento desses editais no sentido de condicionar essas organizações a adotarem um modelo empresarial e empreendedor para a gestão dos recursos a fim de obterem os recursos para financiamento de seus projetos.

Cabe-nos aqui dar visibilidade a mais essa estratégia das mineradoras, pois além de configurar uma forma de qualificar sua imagem perante as comunidades, têm garantido ganhos financeiros nas bolsas de valores. Em relação à sociedade civil, preocupa-nos o constrangimento do associativismo local na contra-mão de uma possível luta contra expressões mais substantivas, especialmente contra os efeitos deletérios do extrativismo minerário.

### **PALESTRA 3: MINERAÇÃO E COMPLEXOS TERRITORIAIS NEOEXTRATIVISTAS**

A análise dos impactos regionais da mineração de grande escala, a partir do sudeste paraense, procura ir além dos seus efeitos econômicos e socioambientais diretos, visando compreender seu poder estruturante de um complexo territorial que articula outras atividades produtivas e imprime as marcas do neoextrativismo em seu conjunto.

O conceito de complexo territorial foi formulado por Coraggio (1991) interessado em descortinar as mediações econômicas entre a totalidade social e as formas espaciais. Essa construção opera em dois níveis de concretude,

sendo um mais geral, através de subsistemas de relações de produção e circulação, e outro, de maior concretude, através de complexos de articulação, em que se analisa as interseções entre dois ou mais sistemas, permitindo a delimitação de sua espacialidade social. Precisando a definição de subsistema de produção e circulação, Coraggio (1991) conceitua-o como um conjunto de atividades de produção e/ou circulação que apresentam tanto articulação físico-técnica entre si, como organicidade social, incluindo certas condições da produção relevantes quanti ou qualitativamente no conjunto do subsistema, como a reprodução da força de trabalho e da própria terra/natureza. Os complexos de produção e reprodução desdobram-se da análise dos subsistemas, porém identificando os agentes concretos de sua realização, assim como os processos que os articulam entre si.

A implantação de um subsistema de extração mineral no sudeste paraense, historicamente, apoiou-se em algumas condições fundamentais, como a dominação territorial e comoditização da natureza; a implantação de infraestrutura de transporte, energia e comunicação articulando a região aos circuitos mundiais de acumulação; e a criação de um mercado de trabalho compatível com as características dos grandes projetos minerários associado a um processo de urbanização (BECKER, 2015). Com isso, a mineração vem sendo estruturadora de condições de desenvolvimento de outros subsistemas econômicos, em especial, o comércio urbano e a pecuária bovina, sendo frequente os casos de comerciantes que investem suas massas redundantes de capital mercantil na atividade pecuária.

A atividade pecuária, portanto, apresenta maior espraiamento dos processos de dominação e mercantilização da natureza pelo complexo territorial, coincidindo com a mineração tanto em processos de espoliação de povos e comunidades, como em certas características dos seus respectivos processos de produção e circulação. A transformação destrutiva da natureza originária, o caráter extensivo da produção associado a um impulso permanente de expansão da fronteira de recursos, a exportação mundial de grandes volumes de matéria e energia, a dependência de investimentos e crédito fornecidos pelo Estado são exemplos compartilhados pelos dois subsistemas, que colocam a pecuária praticada nesse complexo territorial como parte de um extrativismo agrário, nos termos de McKay et al. (2022).

A partir dessas reflexões e das evidências empíricas que as sustentam, espera-se que essa apresentação possa ampliar o debate sobre o impacto territorial da mineração que, ao se articular com outras atividades econômicas e seus agentes, atua na estruturação de complexos neoextrativistas ainda mais abrangentes.

#### **PALESTRA 4: SUB-TRIBUTAÇÃO DA INDÚSTRIA EXTRATIVA DO BRASIL, ROYALTIES DA MINERAÇÃO E BAIXA APROPRIAÇÃO DA RENDA**

O desenvolvimento de grandes projetos do setor mineral na Amazônia brasileira coloca em evidência não somente nacional, mas também internacional municípios que estão sobre a Província Mineral de Carajás (PMC). Isto é notável ao se observar o montante, em termos de valor da produção, que se opera nos municípios de Parauapebas/PA e Canaã dos Carajás/PA. Ao todo, segundo dados da ANM (2022), operou, em 2021, no

primeiro município, R\$70 bilhões de reais e, no segundo, R\$54,4 bilhões, sendo os que tiveram maior valor de operação. Estas magnitudes representam perto de 40% de toda operação da indústria extrativa nos municípios brasileiros.

Ao mesmo tempo, os municípios minerados que estão sobre a PMC sofrem com falta de infraestrutura para saneamento básico, além de ter índices alarmantes referentes a pobreza (ver Silva et al, 2020). Sofrem, também, com a baixa capacidade de diversificar sua economia, sobretudo para incluir a bioeconomia bioecológica como atividade relevante. É neste sentido que é necessário entender como a renda que a mineração produz é apropriada pelos diversos agentes econômicos.

O que já se sabe, como aponta Enriquez (2021), é que o setor minerário é sub-tributado, produz valores desiguais em termos de lucro líquido (em 2021, o lucro líquido da Vale foi R\$ 121 milhões, muito superior em relação às demais empresas brasileiras - ver Souza Silva (2022)), distribuição de dividendos e pagamento de juros e amortização. Por outro lado, o pagamento de royalties é, do ponto de vista da empresa, quase irrelevante. Neste sentido, é possível afirmar, por hipótese, que há, por parte do Estado Brasileiro, uma baixa apropriação da renda mineral.

Espera-se que, a apresentação a ser feita, problematize esta discussão sobre renda mineral, sua apropriação, do ponto de vista empírico, e os desdobramentos deste fato nos territórios minerados.

## Referências

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

ANM, Agência Nacional de Mineração. **Arrecadação da CFEM por Substância**. Disponível em: <<https://bit.ly/3HXBbi7>>. Acesso em: 05 dez. 2022.

ARÁOZ, Horácio Machado. **Mineração, genealogia do desastre**. São Paulo: Editora Elefante. 2019.

BECKER, Bertha Koiffmann. Grandes Projetos e Produção de Espaço Transnacional: uma nova estratégia do Estado na Amazônia. In: VIEIRA, Ima Célia G. (org.) *As Amazônias de Bertha K. Becker*: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica, vol. 1. Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 466 – 488.

BRASIL. **Lei Kandir** - Lei complementar nº 87 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em: 01 dez. 2022.

CORAGGIO, José Luis. Los Complejos Territoriales dentro del Contexto de los Subsistemas de Produccion y Circulacion. **Revista Geográfica de América Central**, n. 23-24, 1991, p. 43 – 83.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues. **Boletim 1: a tributação dos bens minerais no Pará**. Belém, PA: SINDIFISCOPARÁ, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**: curso dado no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Segurança, Território, População**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel; DELEUZE, Gilles. Os intelectuais e o poder - conversa entre Michel Foucault e Gilles Deleuze. In: FOUCAULT, Michel.. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2009.

GAVIRIA, Edwin. Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo. In: ACSELRAD, Henri (org). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do social*. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, Philippe.; NASCIMENTO, Elimar P. *Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond. 2012. p.303-318., 2009.

McKAY, Bem; ALONSO-FRADEJAS, Alberto; EZQUERRO-CAÑETE, Arturo. Introducción. In: \_\_\_\_\_ (coord.) *Extractivismo agrario en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO; Canadá: University of Calgary; Social Sciences and Humanities Research Council, 2022, pp. 11 – 46.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Sales Pereira. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.10, n.19, jan/jun. 2013

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NO BRASIL. **Assembleias populares de mineração**: um debate necessário e urgente. Cartilha. Marabá – PA, 2017

SILVA, Daniel Nogueira; OLIVEIRA, Antónia Larissa Alves. ; MENDES, Emílio Campos. Pobreza e Saneamento Básico: Uma Análise para Municípios Minerados do Pará. **Mundo e Desenvolvimento** , v. 1, p. 66-94, 2020.

SOUZA SILVA, Giliad. Os EUA vão taxar os lucros bilionários das empresas em 15%. E se fosse no Brasil? **Correio de Carajás**, Marabá/PA, 11 ago. 2022. Disponível em <bit.ly/taxarlucros>. Acesso em 05 dez. 2022.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Elefante, 2019.



<sup>1</sup> Compreende-se aqui o neoliberalismo a partir de Dardot e Laval (2016), ou seja, “não apenas [como] uma ideologia, um tipo de política econômica. [mas como] um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (2016, p. 7).

<sup>2</sup> Esta pesquisa se insere no âmbito do projeto As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano - PROGRAMA CNPq-INCT- Rede Observatório das Metrópoles e também conta com o apoio da Emenda parlamentar do Dep. Patrus Ananias (PT/MG);