

As coalizões de poder em torno do grande projeto minerário do vetor sul da RMBH

The power coalitions around the great mining project of the RMBH southern vector

Junia Ferrari, Gabriela Resende Coelho, Gemilson Soares da Silva Segundo, Luisa Lopes Greco*

Resumo

O texto traça um panorama sobre a mineração no Quadrilátero Ferrífero com recorte específico em alguns municípios localizados no vetor sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a fim de compreender as coalizões de poder constituídas em torno do que aqui denominamos Grande Projeto Urbano (GPU) da mineração. Essa atividade, que historicamente caracteriza a região como grande pólo extrativo, experimenta um novo ciclo no Brasil e na América Latina desde a primeira década do século XXI, a partir de grande demanda internacional por *commodities*. Além disso, a mineração tem sido justificada na região ancorada num forte ideário de desenvolvimento econômico associado à prática. Entretanto, com base nos dados relativos à arrecadação desses municípios sobre as atividades minerárias (CFEM), bem como de informações da RAIS sobre emprego e renda por município, é possível inferir que pouco valor tem sido agregado à economia local, contrariando esse ideário. Em relação às articulações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, no sentido da permanência ou não das atividades minerárias na região, foram analisadas as atas e pareceres das reuniões para aprovação dos licenciamentos na Câmara de Atividades Minerárias (CMI). As análises apontam para decisões que, prioritariamente, têm favorecido as mineradoras, caracterizando uma forte coalizão do Conselho Gestor no sentido de garantir uma agenda pró-crescimento ou pró-mercado, ou seja, de fortalecimento dos interesses das mineradoras com apoio do Estado.

Palavras-chave: Coalizões de poder; Mineração; Desenvolvimento; Participação.

Abstract

In order to understand the power coalitions that gravitate around the Great Urban Project (GPU) of mining – as we chose to name the series of actions analyzed here –, this work outlines an overview of mining in the Iron Quadrangle, taking certain municipalities located in the southern vector of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) as the framework. This activity, which has historically characterized the region as a large extractive pole, has experienced a new cycle in Brazil and Latin America since the first decade of the 21st century, due to the substantial increase in the international demand for commodities. Moreover, the practice has been justified in the region through an unwavering ideology of economic development associated with mining. However, based on the collected data from the municipalities engaged in mining activities (CFEM), as well as information from RAIS on employment and income per municipality, it is possible to infer that, contrary to the aforementioned ideology, little value has been added to local economy. Regarding the articulation between the State, Civil Society and the Market, in terms of whether mining activities in the region should remain or not, the reports and minutes of the meetings were analyzed for approval of the licenses in the Mining Activities Chamber (CMI). The analyses point to decisions that, as a matter of priority, have favored the mining companies, which characterizes a solid coalition in the Managing Council in order to ensure a pro-growth or pro-market agenda, i.e., the consolidation of the mining companies' interests, with the support of the State.

Keywords: Power Coalitions; Mining; Development; Participation.



1. Introdução

A mineração, atividade que historicamente tem predominado como alternativa econômica para alguns dos municípios que compõem o vetor sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)[2], tem se consolidado, dentre outros fatores, a partir da crença num ideário de crescimento e desenvolvimento da região promovido pela atividade. A noção de desenvolvimento associada à ideia de um processo crescente e que opera de forma linear e ininterrupta (DILGER; PEREIRA FILHO, 2018) tem orientado a política econômica de vários países como via para a promoção do progresso e, conseqüentemente, para seu reconhecimento no cenário político mundial (FERRARI et. al, 2020). Nesse sentido, o modelo econômico voltado para a promoção do desenvolvimento permanece ancorado em um forte referencial que o consolida como sinônimo de algo positivo e, para garantir seu sucesso, “demanda uma parceria eficiente entre mercado e Estado – um pacto de governança –, além de estar fortemente vinculado a um sentimento de otimismo, pois está assentado no firme propósito de que é a receita para o crescimento” (FERRARI et. al, 2020, p.04). Por outro lado, qualquer conduta ou prática que possa representar obstáculos a essa realização é considerada como retrocesso e estagnação, quase uma heresia, segundo Ribeiro (2008).

Alinhado a esse entendimento, o governo do Estado de Minas Gerais tem mantido um modelo de desenvolvimento econômico orientado no sentido de garantir a continuidade na exploração dos seus recursos minerais – especialmente da região conhecida como Quadrilátero Ferrífero[3]. Os argumentos estão fundamentados, essencialmente, na crença de que essa atividade econômica garante oferta de trabalho abundante, aumento na arrecadação de impostos e, conseqüentemente, melhoria no padrão socioeconômico da região. Para isso, justifica-se adotar medidas como “abertura para o capital estrangeiro interessado na exploração, bem como flexibilização das legislações ambientais e das leis trabalhistas que facilitem e maximizem os lucros das empresas extrativistas” (FERRARI et. al, 2020, p.05).

Uma das principais estratégias utilizadas no sentido de garantir esse modelo de parceria entre Estado e iniciativa privada tem sido a adoção de políticas de desenvolvimento urbano-regional ancoradas em grandes projetos que envolvem diversas escalas de planejamento e de ações intergovernamentais, com modelos

de grande circulação e influência (HEALEY, 2006). Também nomeados na literatura corrente como Grandes Projetos Urbanos (GPUs), trata-se, em suma, de empreendimentos ou eventos que estimulam mudanças nas configurações políticas, econômicas e espaciais, com impactos que podem ser percebidos localmente, regionalmente, nacionalmente e internacionalmente (SWYNGEDOUW et. al, 2008; FRANÇA, 2014). Para Vainer et. al (2012), os GPUs também promovem rupturas e impactos de alcance institucional, justificando novos arranjos, especialmente entre poder público e iniciativa privada.

No vetor sul da RMBH, esse modelo de desenvolvimento econômico ancorado em GPUs tem sido praticado nas atividades minerárias. É preciso registrar, no entanto, que nomear o projeto de mineração como GPU neste trabalho, embora demonstre nosso entendimento acerca de sua dimensão e alcance, não implica aqui no esgotamento de todos os aspectos envolvidos (o que não diminui sua importância). Interessa-nos, no âmbito desta pesquisa, focar nos elementos que possam consubstanciar a discussão acerca das relações de poder firmadas em torno da disputa para a consolidação (ou não) desse modelo de desenvolvimento econômico.

Tendo em vista o exposto, o presente trabalho fundamenta sua discussão no panorama econômico de alguns dos municípios envolvidos nesse GPU, bem como na análise dos processos de aprovação dos licenciamentos para essas atividades na região. O objetivo é confirmar (ou não) a hipótese de formação e consolidação de uma *coalizão pró-mercado* ou *pró-crescimento* firmada entre mineradoras e Estado, justificada pelo ideário de desenvolvimento econômico da região. O termo *coalizão* diz respeito às relações de poder estabelecidas a partir de alianças e cooperações entre diferentes atores que, de acordo com seus interesses, buscam influenciar as decisões em torno de um determinado projeto ou ação. Acredita-se, tal como Ribeiro (2017), que esse tipo de articulação se relaciona ao modelo de desenvolvimento do capitalismo em sua fase ultraliberal[4] e financeirizada, na qual os resultados na agenda urbana são profundamente marcados por relações assimétricas de poder estabelecidas entre esses diversos atores. Para isso, restringe a participação popular nas decisões, ao mesmo tempo que atribui ao Estado a responsabilidade de garantir as condições favoráveis para a expansão do capital. Esse pacto debilita as forças sociais e conforma o que aqui denominamos *coalizões pró-crescimento econômico* ou *pró-mercado*.

A princípio, e a fim de compreender a dimensão das atividades minerárias na região, será apresentado um pequeno histórico dessas práticas em Minas Gerais, especialmente na região do Quadrilátero Ferrífero. Em seguida, o trabalho apresenta um panorama da arrecadação de tributos minerários nesses municípios, a fim de consubstanciar a discussão em torno do suposto desenvolvimento decorrente dessas práticas para a região, especialmente no que se refere à geração de empregos e renda. Para isso, foram utilizados os dados sobre a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) [5] e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O objetivo desta análise é buscar elementos que justifiquem a crença amplamente difundida no ideário de crescimento e desenvolvimento econômico a partir da mineração, o que explicaria o empenho das instâncias governamentais no sentido de sua aprovação.

Isso nos remete à terceira parte do trabalho, onde se busca identificar uma eventual coalizão de poder pró-mercado firmada entre mineradoras e Estado, no sentido de fortalecer o GPU minerário do vetor sul. Para tanto, foram analisados os processos de licenciamento ambiental dessas atividades, tendo como fonte as atas e deliberações da Câmara de Atividades Minerárias (CMI), durante o período de 2014 a 2019. Acredita-se que por se configurar como espaço colegiado de tomada de decisão onde estão representados a sociedade civil, o Estado e o setor minerário, trata-se de recorte apropriado para identificação e caracterização das disputas em torno do GPU da mineração. Também foram utilizados registros elaborados durante o acompanhamento de algumas dessas reuniões e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos nesses processos, o que possibilitou uma compreensão maior da dinâmica em torno dessas disputas, especialmente no que diz respeito à participação da sociedade civil.

Por fim, serão apresentadas as considerações parciais, uma vez que a referida pesquisa ainda se encontra em curso e, nesse sentido, pode revelar aspectos mais conclusivos em etapa posterior.

2. Breve histórico da mineração

O Estado de Minas Gerais, especialmente a área compreendida pelo Quadrilátero Ferrífero, tem sua história marcada pela

mineração desde o século XVII, quando ali são registradas as primeiras descobertas do ouro de aluvião[6] pelos bandeirantes paulistas. Segundo Silva (1995), esses primeiros exploradores não dominavam as técnicas minerárias, assim como os indígenas por eles escravizados. Essa atividade foi possível, no primeiro momento, devido à condição favorável do ouro superficial, e só veio a se consolidar mais tarde, com a chegada da mão-de-obra escrava da África:

[...] o pouco conhecimento da arte da mineração era compensado pela riqueza do jazimento e facilidade de extração do metal, liberado e grosseiro. Além disso, escravos trazidos de regiões africanas frequentadas por árabes conheciam princípios de mineração aprendidos com esses povos. Esta foi certamente a primeira importação de tecnologia da mineração brasileira (SILVA, 2020, p.187).

Esta tese é corroborada por Paiva (2002, p.187), que afirma serem esses escravos, provenientes da Costa da Mina, [7] “tradicionais conhecedores de técnicas de mineração do ouro e do ferro, além de dominarem antigas técnicas de fundição desses metais”.

A chegada dos bandeirantes paulistas marca também o surgimento de diversos núcleos implantados ao longo de alguns cursos d’água, na região onde posteriormente foram fundadas as primeiras Vilas de Minas Gerais.[8] A principal mina do Arraial de Campos de Congonhas[9] - Mina de Morro Velho -, tem registros de atividades que remontam ao ano de 1725. O primeiro ciclo de exploração durou até meados do século XVIII, quando são esgotadas as reservas de ouro superficiais, dando início a um período de grande esvaziamento da região, com migração em massa de trabalhadores para as fronteiras agrícolas do Estado.

No início do século XIX, com a chegada da família real ao Brasil, há um movimento de retomada das atividades extrativas nas Minas Gerais, motivando companhias inglesas que desfrutavam de um momento favorável de acumulação de capital a investir neste setor. A *St. John Del Rey Mining*[10] foi uma dessas empresas, inaugurando a modalidade de exploração subterrânea do ouro em áreas da Mina de Morro Velho, e transformando essa atividade numa grande indústria extrativa. Apesar do discurso contrário à adoção de mão-de-obra escrava, os ingleses empregavam, em 1863 (após o decreto que proibia o tráfico negreiro), “1691 escravos, que representavam 65% do contingente de seus

operários, depois de ter atingido 85% no período de 1839 a 1847” (EUGENIO, 2014, p.154). Segundo Grossi (1981), a mão-de-obra era complementada com imigrantes espanhóis, italianos, portugueses e chineses. Entretanto, a presença de trabalhadores e técnicos brasileiros era rara (SILVA, 1995), demonstrando que muito pouco do que a empresa capitalizou com o ouro extraído na região[11] foi aplicado em mão-de-obra local. Ainda que a presença da companhia tenha ativado o comércio da região para atendimento de suas necessidades (carvão vegetal, velas, azeite, pólvora etc.), há que se computar os impactos ambientais e sociais decorrentes de três grandes acidentes ali registrados, em 1867, 1882 e 1886 (COUTO; COSTA, 2003).

A partir do século XX, as atividades minerárias no Quadrilátero Ferrífero se voltam para a extração do minério de ferro, que assume posição de destaque na economia de Minas Gerais, especialmente depois da criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942. A partir daí se consolida uma nova fase de exploração, reforçando a histórica minério-dependência dos municípios da região. Segundo o Anual Mineral de 1982 (RODRIGUES, 1985), a produção estimada das jazidas de ferro no Quadrilátero Ferrífero chegou a 10 bilhões de toneladas (mais de 60% das reservas brasileiras e cerca de 99,7% da produção nacional), sendo que 16,23% das reservas do Estado estavam concentradas em municípios da RMBH (majoritariamente na região de Nova Lima). Já o ouro representava cerca de 68% das reservas nacionais, sendo que 95% dessa produção provinha da Mineração Morro Velho S.A[12] (RODRIGUES, 1985).

Ainda na região sob a administração da Vila Real de Sabará, surgiu o povoado de Bonfim do Paraopeba, também em decorrência da busca pelo ouro no século XVII. Segundo o IBGE Cidades, “o desenvolvimento da cultura cafeeira e a possibilidade de se extrair e exportar minério de ferro, abundantes na região, provocaram a construção do ramal do Paraopeba da Estrada de Ferro Central do Brasil”. O entorno da estação construída próxima ao distrito de Brumado do Paraopeba e, inaugurada em 1917, foi o ponto de partida para o surgimento do município de Brumadinho, emancipado de Bonfim e elevado a essa categoria em 1934. Somente a partir dos anos 2.000, entretanto, o município passou a se destacar no setor minerário nacional em decorrência da produção de minério de ferro, com expressivo aumento das exportações deste recurso natural (GASPAR, 2005).

Esse novo ciclo de mineração ancorado na extração do minério

de ferro em grande escala contribuiu para que Minas Gerais voltasse a ganhar destaque a partir da primeira década do século XXI. A alta demanda do mercado internacional (especialmente da China) por bens primários (*commodities*) configurou um novo ciclo econômico e político baseado na reprimarização da economia do Brasil e de vários países da América Latina. Para a socióloga Maristella Svampa (2012), trata-se de um momento específico da economia latino-americana motivado pelo incentivo à exportação de bens primários em grande escala, ao qual ela denomina por *Consenso de los Commodities*. Ferrari et al (2020), citando Svampa (2012), sintetizam esse fenômeno:

[...] à financeirização e privatização estabelecidos pelo Consenso de Washington somou-se, na primeira década dos anos 2000, uma nova ordem econômica e política, cuja diferença em relação aos ciclos minerários anteriores está, dentre outros fatores, na mudança do padrão de acumulação baseado na financeirização e privatização para um modelo que inclui também a expansão de grandes projetos que tendem ao controle, extração e exportação de bens naturais, sem valor agregado. (SVAMPA, 2012 *apud* FERRARI et. al, 2020, s/p)

Ainda segundo a socióloga, uma das características desse novo ciclo econômico baseado no extrativismo é a grande escala dos empreendimentos, geralmente baseados em atividades capital-intensivas e voltados para uma especialização produtiva que gera significativos impactos ambientais e sociais (SVAMPA, 2012).

Além desses aspectos, há que se salientar o avanço das empresas mineradoras no controle cada vez maior de terras na região do Quadrilátero Ferrífero, caracterizando o que Harvey denomina por dinâmica de despossessão (HARVEY, 2004)[13], reforçando e ampliando a dependência econômica e o domínio sobre a política interna dos municípios.

3. Os números da mineração no vetor sul

Ainda que as atividades minerárias sejam praticadas em vários municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, nesta seção serão considerados apenas os dados econômicos de Nova Lima e Brumadinho, tendo em vista a elevada participação

desses municípios na produção mineral metropolitana.

As maiores receitas diretas dos municípios mineradores são provenientes da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), da movimentação econômica que eleva o Valor Adicionado Fiscal (VAF)[14] e do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Segundo dados da CFEM obtidos na plataforma eletrônica da Agência Nacional de Mineração (ANM)[15], Minas Gerais figura como o principal estado minerador do país, seguido pelo Pará. Entre os anos de 2006 e 2019, concentrou 46,22% do volume arrecadado com a CFEM em todo o país, e o município de Nova Lima, sozinho, cerca de 6,34%[16]. Analisando os valores dessa contribuição na composição da receita total de Brumadinho e Nova Lima é possível verificar que representam percentuais importantes em ambos os municípios (média de 17%), mas ainda assim não são tão significativos se comparados ao volume de recursos extraídos[17]. Isso se explica porque as taxas da CFEM cobradas das mineradoras têm percentuais muito baixos, o que representa pouca arrecadação direta para os municípios, especialmente quando comparados aos impactos ambientais e sociais decorrentes dessas atividades. Além disso, essa arrecadação está subordinada às flutuações do mercado internacional.

Em relação aos empregos gerados pelo setor, em 2018, Nova Lima contava com 6.089 postos de trabalho na mineração, o que representava 12,8% dos empregos formais do município. Em Brumadinho, 1.888 pessoas trabalhavam nessa atividade, o que correspondia a 20% do total de empregos formais (RAIS, 2019). Ainda que sejam números consideráveis, representam percentuais pouco significativos para municípios cujas economias estão sustentadas, predominantemente, pelas atividades minerárias. Com relação à renda, há também que se considerar o baixo volume acumulado, visto que mais de 50% dos empregados nesse setor (residentes nos municípios) têm remuneração abaixo de dois e meio salários mínimos. Diferentemente dos valores pagos aos funcionários que detêm cargos mais elevados, e que geralmente não residem nos municípios onde ocorre a extração[18].

Ressalta-se ainda o perigo da subordinação política, pois, segundo Coelho (2018, p.254), “na medida em que a dependência econômica é aprofundada, a tendência é intensificar também

a dependência política”. Dessa forma, os interesses das mineradoras ficam garantidos por lobby, financiamento de campanhas eleitorais ou indicação para cargos deliberativos (COELHO, 2018).

Em síntese, a mineração é uma atividade que adota o modelo econômico do tipo capital-intensivo[19], ou seja, menos investimento em mão-de-obra e, conseqüentemente, menor movimentação econômica para os locais onde se dá a extração do recurso natural. Além disso, compromete significativamente o meio ambiente, cria dependência nos municípios e influencia os rumos das políticas locais. Em outros termos, ter as atividades minerárias como principal matriz econômica em uma determinada região não implica necessariamente em desenvolvimento local, pois a maior parcela do lucro gerado por essas atividades não é convertida em transformações socioeconômicas, pelo contrário, há riscos de dependência econômica, social e política.

4. Coalizões e arena de disputa

Sabatier (2007) define as arenas de ação como espaços onde os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, dominam ou lutam. Ou seja, são espaços dinâmicos que propiciam a interação entre diversas forças simultaneamente e, justamente por isso, se constituem como oportunidades para que as mais diversas articulações e coalizões se concretizem.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) é formado por um conjunto de órgãos e entidades responsáveis pelas políticas de meio ambiente e de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais. Uma importante instância desse sistema é o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM - MG), órgão consultivo e deliberativo da política ambiental mineira e que conta, desde sua criação em 1977, com a participação de representantes de grupos da sociedade civil, das associações empresariais e de órgãos públicos (CARNEIRO, 2003). Como instância colegiada de tomada de decisão que reúne representantes dos diversos segmentos, além de se constituir como espaço continuado de discussão sobre as atividades ligadas ao meio ambiente, a composição do COPAM – mais especificamente da Câmara de Atividades Minerárias (CMI) –, mostrou-se como uma arena privilegiada para identificar as coalizões e disputas em torno do Grande Projeto Urbano de mineração do vetor sul. A Câmara tem como

uma de suas competências deliberar sobre os licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários do Estado, bem como aprovar a compensação ambiental referente a essas atividades. É constituída de forma paritária, tendo seis dos seus doze assentos destinados ao poder público e seis para a sociedade civil, além da participação das empresas interessadas nos licenciamentos e que ali atuam na condição de proponentes. As reuniões ordinárias da CMI são abertas à população, que também pode formalizar denúncias e solicitações, guardadas as limitações burocráticas.

O bloco que representa o poder público no Conselho da CMI está assim constituído: representando os órgãos de controle ambiental está o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)[20], autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente; a Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia e que tem como competências o fomento da exploração mineral e de pesquisas técnicas, além de fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES); a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV); a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI); e a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG).

A participação da Sociedade Civil na composição do Conselho, teoricamente, também se dá a partir de seis representantes eleitos a cada dois anos. Entretanto, na composição desse bloco há pouca representação da sociedade civil organizada, com exceção para as entidades ambientalistas que detêm apenas um assento. Os demais representantes são: o Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (SINDIEXTRA), ligado à Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), e que representa o setor industrial do Estado; a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (FEDERAMINAS), órgão representante das organizações comerciais (em sua maioria empresas de micro, pequeno e médio portes); o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-MG), autarquia federal que regulamenta e fiscaliza o exercício dos profissionais de engenharia, agronomia, geologia, geografia e meteorologia; o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), organização nacional privada e sem fins lucrativos, que representa as empresas e instituições que atuam no setor mineral; e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas

Gerais (CEFET/MG), maior instituição de ensino tecnológico de Minas Gerais (presente em nove cidades), representa atualmente as instituições de ensino (setor técnico) no Conselho da CMI.

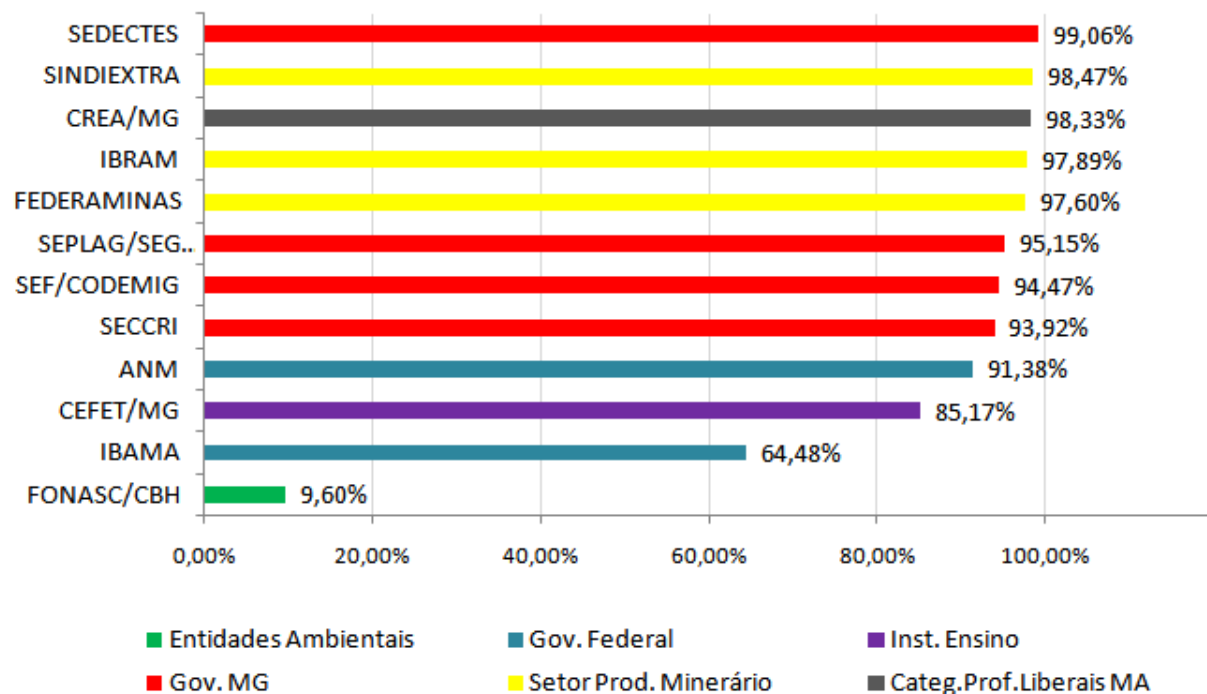
Desse bloco, o único segmento que se posiciona predominantemente contrário às atividades minerárias é a representação dos ambientalistas, atualmente a cargo do Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (FONASC-CBH[21]), eleito dentre as OSCs que compõem o Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas (CEEAA)[22]. Podemos afirmar que se constitui como o único grupo ali representado que caracteriza o que aqui nomeamos por *coalizão pró-meio ambiente*. Já o CEFET, na maior parte das vezes, tem assumido uma posição favorável às atividades minerárias, apesar de não se configurar como alinhado aos interesses das mineradoras, pois demonstram em seus pareceres uma visão mais crítica dos processos de licenciamento. Os demais representantes da sociedade civil demonstram alinhamento com o bloco do poder público e em relação às mineradoras, conformando o que denominamos por *coalizão pró-mercado* ou *pró-crescimento*.

Com essa composição, a Câmara de Atividades Minerárias (CMI) demonstrou ser um espaço onde a participação da sociedade civil é pouco representativa, pois os assentos destinados às OSCs são majoritariamente ocupados por entidades ligadas aos interesses empresariais. Isso também pode ser comprovado na fala de Adriana Wilken, representante do CEFET-MG no conselho da CMI, em entrevista realizada em dezembro de 2019:

[...] não é um conselho paritário como eles falam que é. Na prática não é, porque 50% são membros do poder público, os outros 25% eles falam que são da sociedade civil, mas você não pode falar que quem é representante da mineração faz parte da mesma parcela da sociedade civil, então não é. A sociedade civil é 25%, a mineração é 25% e o poder público é 50%. Então quando chega uma pauta lá com o parecer único deferindo, falando assim *a gente sugere que aprove, é praticamente impossível não aprovar*. (Conselheira da CMI). [23]

O gráfico abaixo mostra a relação de votos nos processos de licenciamento ambiental, demonstrando uma predominância das aprovações em favor das mineradoras e uma evidente

coalizão pró-mercado por parte da maioria dos representantes que compõem o Conselho.



Uma alternativa à participação da sociedade civil são as audiências públicas que integram o processo de licenciamento ambiental, cuja finalidade é dar publicidade e transparência aos procedimentos, pois apresentam ao público interessado os impactos e os benefícios propostos pelos empreendimentos, diminuindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões dos participantes. Entretanto, na prática, essas audiências não têm cumprindo seu papel. A auditoria operacional nº 951.431, feita pelo Tribunal de Contas do Estado em 2017, aponta a ineficácia no processo:

Apesar de os Conselheiros atribuírem importância às audiências para subsidiar as deliberações do COPAM, 56% deles, em resposta ao questionário eletrônico, afirmaram que a manifestação da comunidade impactada tem pouca influência

Gráfico 01: Percentual de votos favoráveis aos empreendimentos em processo de licenciamento ambiental na Câmara de Atividades Minerárias no período de 2017- 2019. Fonte: Elaborado pelos autores com base no gráfico 04 do Relatório de auditoria nº 1370.1390.19 da CGE-MG, 2019.

no processo de licenciamento ambiental. Em conclusão, a equipe de auditoria asseverou que o SISEMA não tem atingido, de forma efetiva, o objetivo das audiências públicas, qual seja, o de subsidiar as decisões referentes ao licenciamento ambiental. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017).

O relatório ainda conclui que, nos documentos examinados, as condicionantes propostas nos relatórios dos processos de licenciamento não tinham relação com as reivindicações feitas nessas audiências e transcritas nas atas anexadas. Ou seja, as sugestões e apontamentos feitos pelo público foram ignorados nas etapas subsequentes do licenciamento.

Na atual configuração da CMI, o Estado tem demonstrado atuar como um facilitador para as atividades minerárias, já que tem sob seu controle não apenas a indicação de conselheiros e o voto de qualidade, mas também a formação das pautas, a convocatória das reuniões e a guarda dos processos, que, apesar de disponíveis, demandam um conhecimento técnico do qual, na maioria das vezes, a comunidade diretamente impactada não dispõe.

5. Considerações preliminares

Se por um lado as representações da Câmara de Atividades Minerárias demonstram uma forte coalizão pró-mercado ou pró-crescimento, ancorados num ideal de desenvolvimento, uma coalizão pró-meio ambiente, ainda que de forma pouco representativa, também foi ali identificada. O menor número desses atores na CMI pode ser interpretado como uma estratégia do poder público no sentido de impor o *modus operandi* do bloco voltado para os interesses das mineradoras. Conforme destacou um ambientalista durante o evento “Na contramão do Discurso Ideológico da Mineração: Tragédias e Insustentabilidade (2019)”, realizado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, em setembro de 2019:

A gestão ambiental em Minas Gerais é afastada da realidade e, com toda a roupagem técnica, aparenta ser neutra e dizer que está viabilizando o desenvolvimento, mas não, ela está silenciando conflitos e ela está diminuindo processos e formas de

participação, por isso que é sempre bom discutir que não existe governança sem diversidade e que tentativas têm sido feitas de homogeneização dos processos de decisão e licenciamento ambiental em Minas Gerais.

Para os ambientalistas, esse distanciamento entre os territórios afetados e os espaços de decisão buscam amortecer os conflitos entre os empreendedores e a população afetada pelo empreendimento. No que se refere aos grupos que poderiam representar resistências a esse bloco, a pesquisa aponta, ainda que de forma preliminar, para representações pouco homogêneas, diferentemente do que se identificou na coalizão pró-mercado. Em outros termos, há indícios de representações da sociedade civil com pautas bem divergentes, inclusive com distanciamento entre grupos, ainda que movidos pela causa única do combate à ação das mineradoras na região.

Em síntese, a pesquisa, ainda em curso, aponta, pelo menos no que diz respeito às deliberações da Câmara de Atividades Minerárias, na direção de uma explícita coalizão pró-mercado em torno do GPU da mineração no vetor sul da RMBH, constituída de forma bem homogênea por representações dos três segmentos: Estado, Mercado, Sociedade. Fica evidente o alinhamento do bloco no sentido da manutenção e fortalecimento de uma política extrativista, a partir dos licenciamentos concedidos. O bloco também é apoiado por uma estrutura institucional e um discurso do desenvolvimento econômico e social que o legitima, tal como nos demais GPUs.

Notas

1. Este artigo é um desdobramento do Projeto As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano, do Observatório das Metrôpoles e, nessa medida, resgata várias formulações do trabalho apresentado no relatório anual.
2. A RMBH envolve 34 municípios, mas, neste estudo, serão considerados apenas os municípios minerários do vetor sul: Nova Lima, Brumadinho, Rio Acima e Raposos.
3. O Quadrilátero Ferrífero é a mais importante região minerária do sudeste brasileiro. Possui uma área de aproximadamente 7.000 km² e abrange 34 municípios mineiros (nem todos da RMBH).
4. A inflexão ultraliberal diz respeito a um processo de rupturas de certas dinâmicas promovidas pelas reformas neoliberais, em curso no país desde 2016. Esse cenário tem como foco uma reforma do Estado, pela qual a agenda política do país é ajustada voltando-se para ações pró-mercado (RIBEIRO, 2017).
5. A CFEM é uma contrapartida financeira paga por qualquer pessoa física ou jurídica que exerça atividade de exploração ou extração de recursos minerais com fins de aproveitamento econômico e é calculada sobre o valor do faturamento líquido quando o produto mineral é vendido. Atualmente, as alíquotas da CFEM variam entre 1% e 3,5%, de acordo com o bem mineral. A arrecadação é administrada pela Agência Nacional de Mineração (ANM), sendo que 60% desta receita é destinada ao município onde ocorre a produção.
6. O ouro de aluvião é aquele encontrado nos leitos e margens inundáveis dos cursos d'água, e cuja extração ocorre por garimpo manual, com auxílio de pás e bateias. É um método relativamente simples, mas de baixo rendimento.
7. Apesar de relatar incertezas em relação à origem do termo Mina, o autor apresenta como possível embrião a associação com o Castelo de São Jorge da Mina, "erguido pelos portugueses em 1482, na costa africana onde hoje fica Gana [e que] passou a ser chamada de Costa da Mina" (PAIVA, 2002, p.203).
8. Até o ano de 1709, a região onde hoje se encontram os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo estavam reunidos numa única capitania do Rio de Janeiro, cujo

desmembramento deu origem à Capitania de São Paulo e Minas do Ouro. Em 1711, nessa Capitania, foram instituídas a Vila do Carmo (Mariana), Vila Rica (Ouro Preto) e Vila Real de Sabará (que incluía as Freguesias onde hoje estão estabelecidos os municípios de Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Brumadinho). Em 1720, a Capitania de São Paulo e Minas do Ouro é desmembrada, transformando-se nas Capitanias de São Paulo e das Minas Gerais, separadamente.

9. Um dos arraiais subordinados à Vila Real de Sabará, hoje desmembrado nos municípios de Nova Lima, Raposos e Rio Acima.

10. Hoje AngloGold Ashantii, com três unidades operacionais da empresa no Brasil (duas delas no Quadrilátero Ferrífero), responsáveis por 15% de toda a produção de ouro do grupo no mundo, segundo o site da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE).

11. Entre 1834 e 1895 a Companhia extraiu de Morro Velho 17.841kg de ouro e 954.399 Toneladas de minério de ferro, segundo Couto e Costa (2003).

12. Em 1958 a Saint John D'El Rey Mining Company tem suas ações negociadas na bolsa de Londres, passando a ser controlada pelo consórcio inglês com o canadense pela empresa Hanna Company. Foi formada a empresa brasileira Mineração Morro Velho S/A para a exploração do ouro e a associação Hanna e MBR (Minerações Brasileiras Reunidas) para o minério de ferro na Serra do Curral (MENEGALE, 2002).

13. Segundo Rezende (2005), a Prefeitura de Nova Lima, em 2004, tinha 91% da sua área passível de edificação nas mãos das companhias mineradoras e imobiliárias. A Vale S.A, que já detinha boa parte dos terrenos em Brumadinho, após o desastre/crime de 2019, tem adotado em seus processos indenizatórios a obrigatoriedade da cessão das terras por parte dos atingidos como condição.

14. O Valor Adicionado Fiscal é a diferença entre as entradas e saídas de mercadorias e serviços do território. Ou seja, quanto maior for a movimentação econômica do município, maior é o VAF.

15. CFEM - Arrecadação. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx>. Acesso em 20 de Abr. de 2020.

16. Desse total 24,13% são provenientes da RMBH, cabendo aos municípios do vetor sul 77,59% do valor arrecadado no espaço metropolitano: Nova Lima contribuiu com 73,26%, Brumadinho com 26,63% e Rio Acima 0,13%.

17. De acordo com os dados da ANM (2020), entre 2006 e 2019 em Nova Lima foram comercializados 729.681.546,50 toneladas de ferro e 80.794,26 gramas de ouro. Em Brumadinho, neste mesmo período, foram comercializados 227.551.207,34 toneladas de ferro e 22.881.000g de minério de ouro.

18. Em Brumadinho, no ano de 2019, o menor salário cabia aos operadores de máquina ferramenta-convencionais (499 reais) e o maior ao Diretor de Produção e Operações da Indústria de Transformação, Extração Mineral e Utilidades (58 mil reais) (CAGED, 2020).

19. O capital intensivo refere-se à produção que requer maior investimento de capital, como recursos financeiros, máquinas sofisticadas, máquinas mais automatizadas, equipamentos mais recentes, etc. e menor investimento em mão-de-obra (modelo trabalho-intensivo).

20. Apesar de ser o representante do poder público que menos se alinha às decisões do bloco, ainda assim o IBAMA tem grande percentual de votos favoráveis aos empreendimentos minerários na CMI. Segundo a conselheira que representa o CEFET, em entrevista concedida à pesquisa, “de forma geral, o poder público não vota contra o poder público, isso é fato”.

21. Criada em 2001 por 72 entidades da sociedade civil ligadas aos Comitês de Bacias Hidrográficas.

22. Composto por 17 instituições da sociedade civil ligadas ao meio ambiente.

23. Entrevista realizada com a Conselheira do CEFET, Adriana Wilken, em 11 de dezembro de 2019.

Referências

CAMPOLINA, Bernardo; CAVALCANTE, Anderson. Economia minerária e seu impacto urbano: desafios e contradições na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Redes** - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, janeiro-abril, 2017.

COELHO, Tádzio Péters. Minério-Dependência em Brumadinho e Mariana. **LUTAS SOCIAIS** (PUCSP), v. 22, p. 252-267, 2018.

COUTO, Ebenézer P.; COSTA, Armando D. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA EMPRESA MINERAÇÃO MORRO VELHO. Anais do **V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência internacional de História de Empresas**, Caxambu, 2003.

DILGER, Gerhard; PEREIRA FILHO, Jorge. Apresentação à edição brasileira - Ousar pensar “fora da caixa”. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (orgs.) **Descolonizar o Imaginário - Debates sobre pós-extrativismo e desenvolvimento**. Fundação Rosa Luxemburgo. Editora Elefante: São Paulo, p.12-23, 2018.

EUGENIO, Alisson. Governo dos escravos na mina de Morro Velho 1835-1888. **Varia hist.** Belo Horizonte, v. 30, n. 52, p. 151-182, Apr. 2014.

FERRARI, Junia; SOALHEIRO, Maria M.; FIALHO, Clarice F.; TAMIÃO, Maria Isabel. E se a barragem romper? O Extrativismo e os ‘Efeitos Derrame’ no município de Raposo-MG. **Revista de Ciências do Estado**, v.5, n.1, p.1-29, 17mar. 2020.

FRANÇA, Bárbara L. P. de Oliveira. **O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese (doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2014.

GASPAR, Floriana de Fátima. **Aspectos do atual processo de urbanização de Brumadinho**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte: 2005.

GROSSI, Yonne de S. **Mina de Morro Velho: a extração do homem**. Rio, Paz e Terra. Rio de Janeiro: 1981.

HEALEY, Patsy. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. **European**

planning studies, 14(3), 299-320; UPTON, Robert (Ed.). Crossing borders: international exchange and planning practices. Routledge, 2006.

HARVEY, David. El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. **Socialist Register**. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2004.

MENEGALE, Maria Beatriz de C, S.; **A transformação territorial de um município de tradição mineradora**: estudo de caso sobre a recente ocupação do norte de Nova Lima, circundante à Mata do Jambreiro. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2002.

PAIVA, Eduardo F. Bateias, Carumbés, Tabuleiros: mineração africana e mestiçagem no novo mundo. *In*: PAIVA, Eduardo F.; ANASTASIA, Carla Ma. Junho (Org.) **O trabalho mestiço**: maneiras de pensar e formas de viver - séculos XVI a XIX. São Paulo: Annablume: PPGH/UFMG, 2002.

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. *In*: **Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda (ISPER)**. Acesso aos dados do Setor do Trabalho do Brasil. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php#. Acesso em dez. 2019.

REZENDE, Lidiane. **Potencial de Ocupação e Expansão Urbana no Eixo Sul da Metrópole de Belo Horizonte**. (Monografia: Especialização em Geoprocessamento) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

RIBEIRO, Gustavo L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos estudos** - CEBRAP, São Paulo, n.80, p.109-125, Mar.2008.

RIBEIRO, Luiz César. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. Texto para discussão interna - INCT Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2017.

RODRIGUES, Irlene M. **A mineração na região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1985. 1v.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework. **Theories of the policy process**, v. 2, p. 189-220, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando; SILVA, Alexsandro F. C. FRANÇA, Bárbara L. P. de O. Caracterização dos Regimes Urbanos das Metrópoles Brasileiras. **Termo de Referência - Observatório das Metrópoles**, 2017.

SARTORE, Marina de S. **Da Filantropia ao Investimento Socialmente Responsável**: novas distinções. Caderno CRH. Salvador, v. 25, n. 66, pp. 451-464, 2012.

SILVA, Olintho P. A MINERAÇÃO EM MINAS GERAIS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO. Revista Geonomos. Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte V3 nº1., 1995.

SWYNGEDOUW Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUES, Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Policy. *In*: BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. (orgs.). **Spaces of Neoliberalism**: Urban Restructuring in North America and Western Europe. Blackwell Publishing, UK, p. 80-103, 2008.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *In*: **OSAL-Observatorio Social de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO. Año XIII, Nº 32, noviembre, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Auditoria Operacional N. 951.431**. Atuação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA na gestão das atividades relativas ao setor de mineração, especialmente as atividades da extração do minério de ferro. 2017. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/AOP%20SISEMA%20VOTO.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

VAINER, Carlos Bernardo; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. *In*: OLIVEIRA, Fabrício Leal de; CARDOSO, Adauto Lúcio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo. (org.) **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-23, 2012.

***Junia Ferrari** é Arquiteta Urbanista com Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG; Professora do Departamento de Urbanismo e coordenadora do Lab-Urb da Escola de Arquitetura da UFMG; Pesquisadora do Observatório das Metrópoles. E-mail: juniaferrari15@gmail.com

Gabriela Resende Coelho é Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG; bolsista de Iniciação Científica. E-mail: coelhogabriela7@gmail.com

Gemilson Soares da Silva Segundo é Cientista Social com Mestrado em Ciências Sociais Desenvolvimento Agricultura e Sociedade pela UFRJ; Pesquisador do Observatório das Metrópoles. E-mail: gemilson.segundo@gmail.com

Luísa Lopes Greco é Arquiteta Urbanista e Pesquisadora do Observatório das Metrópoles. E-mail: luisalopesgreco@gmail.com