

Análise do processo de elaboração do Plano Estadual de Mineração – RS

**Rafael Kruter Flores
Maria Ceci Misoczky
Fernanda de Almeida Pinto**

**Escola de Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

Apresentação

O presente relatório é uma análise do processo de elaboração do Plano de Mineração, realizado pelo Comitê de Planejamento de Mineração do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo deste documento é subsidiar a União pela Preservação do rio Camaquã com informações sobre o processo, os atores envolvidos e as diretrizes que orientam o processo e poderão vir a orientar o Plano quando for concluído.

O texto é organizado em duas partes: um relato com informações sobre a criação da Comergs e a elaboração do Plano, feito a partir de informações retiradas em sítios de internet; e uma breve análise acerca do processo de elaboração do Plano.

A criação da Comergs e a elaboração do Plano de Mineração

A Secretaria de Minas e Energia do RS instituiu em novembro de 2015 o Comitê de Planejamento de Mineração do Estado do Rio Grande do Sul (Comergs), por decreto publicado no Diário Oficial do Estado. A iniciativa foi do então secretário de Minas e Energia, Lucas Redecker, que afirmou na ocasião que o setor de mineração estava desamparado, e o Comergs iria “vai ajudar a preencher essa lacuna”.

O Comergs é formado por representantes dos seguintes órgãos:

- Secretaria de Minas e Energia;
- Secretaria-Geral de Governo;
- Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional;
- Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
- Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação;
- Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e
- Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação.

De acordo com o Decreto, o Comergs poderá convidar representantes de outros órgãos ou entidades, públicos ou privados, ou de organizações da sociedade civil, legalmente constituídas, para participar das reuniões ou integrar o comitê. O Comergs pode ainda criar subcomitês setoriais para analisar e opinar relativamente a matérias específicas sob sua apreciação, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil, dos setores produtivos, quanto a matéria relacionada lhes for relacionada.

Na primeira reunião do Comergs, em 10 de dezembro de 2015, participaram representantes da Agabritas, ARO Mineração, Cientec, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Companhia

Riograndense de Mineração (CRM), empresas Equilibrium X e Privatto, Secretaria-Geral de Governo, Secretaria do Planejamento, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Sindibritas, Sindiareia e Smarja.

Naquela ocasião, o então secretário de Minas e Energia, Lucas Redecker, foi eleito presidente por um prazo de seis meses. A intenção era de que a cada semestre houvesse uma rotatividade no comando do órgão. Também na primeira reunião foram criados oito subcomitês temáticos: recursos energéticos, agregados construção civil, indústria cerâmica, insumos agrícolas, rochas ornamentais, águas minerais, gemas e minerais metálicos. Os subcomitês têm a função de reconhecer os produtos minerais do estado, assim como facilitar o acesso à informação sobre os mesmos. **Por determinação da Secretaria de Minas e Energia, os coordenadores dos subcomitês são da iniciativa privada.** Notícia de junho de 2016 informava que os coordenadores estariam realizando reuniões internas para organizarem suas demandas, e posteriormente iniciar uma série de reuniões nas quais seriam compiladas as informações para o desenvolvimento do Plano Estadual de Mineração.

Outra deliberação importante da primeira reunião do Comergs foi o aceite da sugestão de **convidar o Ministério Público para participar periodicamente das reuniões.**

Dentre os objetivos do Comitê, está a elaboração das diretrizes gerais sobre a produção dos recursos minerais do Estado, propor políticas de parceria entre o Comitê e agentes do setor de mineração, contribuir com planos de ação com vista a aumentar a fiscalização, entre outros.

Outro objetivo do Comitê é a elaboração do **Plano de Mineração do Estado do Rio Grande do Sul, como passo estratégico no sentido de atrair novos investimentos no setor mineral.** O governo do estado espera, com isso, aumentar a participação das riquezas minerais no PIB do Rio Grande do Sul.

Pesquisa realizada na internet indica a realização de três reuniões ao longo do ano de 2017, em fevereiro, março e agosto. A coordenação do Comitê está a cargo do diretor de Inovação e Energias Alternativas da SME, Carlos Augusto Almeida. Tiveram participação nas reuniões representantes do chamado ‘grupo de apoio’ do Comergs: CPRM, DNPM e SME. Não foram encontradas informações sobre o conteúdo do Plano, apenas indicativos de que **“o resultado será uma ferramenta institucional ampla, que será o principal guia para a mineração no Estado”**, como afirmou o atual Coordenador; e de que **o Plano pretende mapear as riquezas regionais nessa área e avaliar onde a atividade não gerará conflitos ambientais.** Ainda de acordo com o Coordenador do Comergs, este precisa **ser um “órgão facilitador para o empreendedor”**. Já a secretária adjunta do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Maria Patrícia Möllmann, afirmou que o planejamento prévio é fundamental. **“Sabemos da responsabilidade do Meio Ambiente na condução desse processo. Trabalhamos em sintonia com a Secretaria de Minas e Energia para que o empreendedor tenha tranquilidade para investir”**.

A reunião realizada em agosto teve ainda como pauta a discussão sobre as bases geológicas e recursos minerais (a cargo da CPRM); áreas ativas de mineração no Estado (a cargo do DNPM); e o Zoneamento Ecológico Econômico (a cargo da SEMA). De acordo com o gerente da CPRM, o órgão está realizando trabalho de identificação de rochas e registro em mapas geológicos, buscando novos depósitos de minerais e fomentando investimento na pesquisa. Na reunião, ele expôs uma síntese das ocorrências minerais do RS; e sugeriu a utilização de mapa geológico simplificado no plano, tornando a informação mais acessível a clientes não habituados aos conceitos geológicos.

Também participou da reunião a coordenação do Zoneamento Ecológico-Econômico/ZEE-RS.

É importante considerar que a elaboração do Plano Estadual de Mineração está sendo feita em um contexto de reformulação e desregulamentação da atividade de mineração no Brasil. Em 25 de julho, Michel Temer lançou o Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira. Apesar de o mesmo se dar em outra instância, poderá ter reflexos e influência na política adotada no Rio Grande do Sul.

As mudanças propostas no Programa serão realizadas por meio de três medidas provisórias (MP) que visam modificar o Código de Mineração, criar uma agência reguladora e alterar as alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (Cfem), que é o royalty cobrado das empresas que atuam na atividade.

Entre as mudanças no proposto enviado ao Congresso estão a autorização para mineração em Unidades de Conservação (UC) de Uso Sustentável, o que poderia representar um sério obstáculo à oficialização de novas UCs em terras indígenas e quilombolas, a desconsideração de salvaguardas para as comunidades afetadas, bem como a criação de um dispositivo associado ao “relevante interesse da mineração”, que implicaria a primazia desta atividade frente a outros interesses individuais e coletivos.

Mais de 70 organizações e movimentos sociais brasileiros, 17 organizações internacionais e mais de uma dezena de pesquisadores divulgaram uma nota, no final de julho, repudiando o Programa de Revitalização da Indústria Mineral.

“As MPs 789, 790 e 791 anunciadas de forma antidemocrática pelo governo aprofundam uma lógica de expansão mineral segundo a qual os ganhos ficam concentrados nas mãos das empresas e os danos são distribuídos aos que vivem nos territórios decorrentes dos impactos ambientais significativos e irreversíveis sobre as águas, o ar, o solo, os ecossistemas, patrimônios arqueológicos, paleontológicos, culturais e simbólicos”, diz o documento. O programa de “revitalização”, acrescenta, aumenta a fragilidade de fiscalização do Estado e coloca ainda mais em risco o meio ambiente e as populações que vivem no entorno das minas e de seu aparato logístico.

Breve análise acerca do processo de elaboração do Plano Estadual de Mineração

Considerando que um plano, na definição de Matus (1991) é “o produto momentâneo do processo pelo qual um ator seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”, e que o plano, “na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões surpresas, rejeições e apoio de outros atores”, **pode-se concluir que o processo, da forma como tem sido conduzido, ignora atores importantes que serão inevitavelmente envolvidos nas ações subsequentes e que, ao conscientizar-se das consequências adversas sobre seus modos de vida em relação com a natureza, poderão rejeitar o Plano. Da mesma maneira, grupos sociais – especialmente setores empresariais, incluindo a mídia corporativa – poderão constatar a ampliação de seus privilégios e aliar-se para que o Plano seja efetivamente implementado.** Ou seja, se cria um contexto de poder compartilhado e de disputas cuja resultante dependerá muito da capacidade de organização e de mobilização de recursos políticos e de conhecimento pelos diferentes atores com interesses em disputa.

Do ponto de vista da gestão, as informações coletadas indicam que **o processo de elaboração do PEM levado a cabo pelo Comergs contraria uma tendência político-institucional vigente na administração pública brasileira desde meados da década de 1980: a gestão participativa ou a participação.** Participação no desenvolvimento, na definição do Banco Interamericano para o Desenvolvimento, se refere ao processo pelo qual as pessoas e entidades exercem influência no controle das iniciativas de desenvolvimento e nas decisões sobre recursos que as afetam (BID, 2003). A publicação do Banco indica algumas vantagens encontradas em processos participativos de decisão, tais como a redução de custos de obtenção de dados ambientais, sociais e culturais, bem como sobre as necessidades dos atores; o fortalecimento das instituições locais em suas capacidades administrativas; o aumento da credibilidade da avaliação (as pessoas confiam nas informações providas por elas mesmas) (BID, 2003).

Já para Teixeira (2007), participação é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Para este autor, a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, referindo-se à *accountability*, ou seja, a “prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios”; e à responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

A Constituição Federal de 1988 incluiu as práticas participativas na gestão das políticas públicas, fundamentadas nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil. Estabeleceu que as políticas sociais fossem desenvolvidas de modo democrático, e que a sociedade, através de seus representantes, participe dos órgãos e dos espaços de deliberação sobre diretrizes das políticas, bem como do planejamento, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

Dentre as influências teóricas, técnicas e políticas dessas práticas estão organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento; teóricos e intelectuais dos campos da ciência política, economia e administração pública; e expoentes das mais diversas lutas sociais travadas em vários âmbitos.

Alguns exemplos de aproximação entre população e setor público na história recente da administração brasileira são os conselhos deliberativos, vinculados a políticas setoriais – por exemplo: criança e adolescente, saúde, educação, meio ambiente etc.; as práticas de orçamento participativo; os Comitês de Bacias Hidrográficas; e muitos outros, com suas diferentes intensidades de participação.

A análise do processo de elaboração do PEM indica que se trata de um processo que contraria a tendência de incremento na participação social nas decisões coletivas, observada na administração pública brasileira do período recente (últimas três décadas, aproximadamente). **A composição do Comergs, ainda que legalmente possa abrir espaços participativos mais amplos para representações da sociedade civil, parece se restringir a representantes do Governo do Estado do RS, órgãos de apoio técnico e empresários dos diversos setores da mineração.** Acrescente-se a isto o fato de que **os resultados das deliberações em reunião, os encaminhamentos e o conteúdo do Plano não estão publicizados em veículos de acesso à população em geral, ferindo também o princípio da publicidade.**

Parece haver um esforço de articulação política entre diversas Secretarias e órgãos de governo e empresas do setor interessadas nos recursos, mas isso não significa que o processo

é participativo. Uma gestão participativa deveria envolver atores representativos de Estado, mercado e sociedade civil na elaboração do Plano.

Links de notícias consultadas:

<http://minasenergia.rs.gov.br/secretaria-de-minas-e-energia-institui-comite-de-mineracao>

<http://revistamodal.com.br/rs-lanca-plano-de-mineracao-para-atrair-investimentos/>

<http://www.rs.gov.br/conteudo/233941/comite-de-mineracao-define-divisoes-tematicas-na-primeira-reuniao-do-ano>

<http://minasenergia.rs.gov.br/sme-sedia-primeira-reuniao-dos-coordenadores-do-comergs>

<http://sindibritas.com.br/home/?p=1424>

<http://jornalrs.com.br/2017/02/24/mineracao-e-tema-de-reuniao-na-assembleia-legislativa/>

<http://minasenergia.rs.gov.br/grupo-de-apoio-define-prioridades-do-comergs-para-2017>

<http://minasenergia.rs.gov.br/plano-estadual-de-mineracao-e-tema-de-reuniao-da-equipe-tecnica-do-comergs>

<http://www.rs.gov.br/conteudo/263516/plano-estadual-de-mineracao-e-tema-de-reuniao-do-comergs>

http://jers.uol.com.br/_conteudo/2017/08/economia/578523-plano-estadual-de-mineracao-deve-estar-pronto-em-2018.html

<https://www.sul21.com.br/jornal/temer-muda-regras-na-mineracao-para-garantir-apoio-politico-diz-pesquisador>

<http://www.sema.rs.gov.br/reuniao-do-setor-mineral-debate-elaboracao-do-plano-estadual-de-mineracao>

<http://revistamineracao.com.br/2017/07/25/carvao-mineral-podera-ter-plano-nacional-de-consumo/>

<http://minasenergia.rs.gov.br/reuniao-do-comergs-e-nesta-terca-feira>

<https://www.sul21.com.br/jornal/sartori-aposta-em-mps-de-temer-para-impulsionar-mineracao-no-rs-entidades-repudiam-programa/>

<http://www.abpm.net.br/noticia/plano-estadual-de-mineracao-do-rs-conta-com-a-participacao-da-cprm>

<http://zeers.blogspot.com.br/2017/08/zeers-como-suporte-ao-plano-estadual-de.html>

<http://www.conexaomineral.com.br/noticia/714/governo-do-rs-apresenta-plano-estadual-de-mineracao.html>

Referências bibliográficas

BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO). Libro de consultas sobre participación. 199-. Disponível em: <www.iadb.org/exr/ESPANOL/politicas/participa/indice.htm>. Acesso em: 15 maio 2003.

MATUS, C. O Plano como Aposta. São Paulo: em perspectiva. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. Caderno CRH, Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 10, n. 26, 2007.