



### QUESTÃO REGULATÓRIA SOBRE A ATIVIDADE MINERAL – UMA NOVA PERSPECTIVA<sup>1</sup>

O debate estabelecido sobre a questão regulatória da mineração, se desdobra entre a constatação de excessos regulatórios aplicados ao setor e o rigor normativo que não faz distinção entre o porte e as especificidades de cada atividade da mineração. Soma-se à estrutura regulatória sob a responsabilidade da Agência Nacional de Mineração outras normas adicionais, a exemplo da Instrução Normativa nº 001/2015 do IPHAN, que cerceiam a atividade da mineração sem distinguir, de modo técnico, os riscos de cada atividade, a substância, a localização e o porte da lavra.

Some-se ainda as diversas legislações ambientais estaduais e municipais, formando uma pluralidade de normas baseadas na aplicação das sanções punitivas ou “negativas”, que se traduzem por “punir por fazer o que é proibido ou punir por deixar de fazer o que é obrigatório”.

O filósofo e juspublicista italiano Norberto Bobbio, ao enfrentar a questão do caráter jurídico da norma, assinala sobre um novo critério normativo como resposta à violação. No seu entendimento, o Direito não é um mero regulador da força, vista como o seu conteúdo, mas a força é o seu meio. Ou seja, a força aparece ora como “sanção” de um direito já estabelecido e que deve ser aplicado, e ora como “produção” de um direito a ser criado.

Na perspectiva de Bobbio, as sanções são postas pelo ordenamento jurídico “para obter” um dado comportamento humano que o legislador considera desejável. A aplicação de sanções punitivas, próprias do campo “estrutural” do direito, faz prevalecer a técnica do desencorajamento para a

---

<sup>1</sup> Autoria do economista Reinaldo Dantas Sampaio, diretor presidente da ABIROCHAS. Artigo publicado na Revista Brasil Mineral, edição 431 (julho/2023). <https://www.brasilmineral.com.br/revista/431/>

prática de comportamentos indesejáveis. Já o ordenamento promocional, aquele que objetiva a “produção” de um direito a ser criado, se insere no campo “funcional” do direito e tem por finalidade o encorajamento de certas condutas de interesse geral, que para se produzirem necessitam de sanções positivas ou “premiais”.

Refletir sobre o sistema regulatório da mineração brasileira na atualidade impõe a observância dos ensinamentos de Bobbio, que proponho ser a visão norteadora da compreensão do que segue.

Essa abordagem da questão regulatória parte de um princípio e de uma percepção. O princípio, é de que “todo ato de produção é uma apropriação da natureza”. A percepção, é de que o acelerado desenvolvimento tecnológico e o modo de produção e consumo do nosso tempo histórico conduziram o processo produtivo a uma intensa apropriação da natureza, levando a sociedade a exigir, por sua vez, a intensificação da racionalidade produtiva, também chamada de sustentabilidade. Esta e outras demandas correlatas, de dimensão mundial, parecem indicar que estamos diante de mudanças no processo civilizatório.

Cabe aos líderes, aqui entendido como aqueles que têm a responsabilidade primeira na condução das atividades produtivas, políticas ou intelectuais, ter o olhar no horizonte das transformações de modo a perceber e antecipar-se às mudanças. As pessoas, de um modo geral, são reativas; os líderes são proativos e agem antecipadamente.

No caso particular da mineração, a racionalidade produtiva, além do uso da boa técnica e das responsabilidades sociais e ambientais, todas elas já submetidas a rigoroso e, às vezes, excessivo arcabouço regulatório, exige novas formas de estimular ações objetivando maximizar o aproveitamento da riqueza mineral extraída, para lhe dar utilidade e valor econômico, transformando-a, ao máximo, em riqueza social.

E de qual aproveitamento econômico importa referir? Daquilo que defino como “estoques remanescentes”. O mesmo que a literatura técnica e o sistema normativo definem como resíduos sólidos ou como estéril. E podemos incluir, nesse caso, os rejeitos do beneficiamento primário.

É imperioso avançar nessa direção, porém não é possível fazê-lo nas condições vigentes. Precisamos de inovação regulatória para alcançar inovação produtiva.

Acontece que o ordenamento jurídico brasileiro, inspirado no Direito Romano-Germânico, se pauta por uma orientação positivista, fundada no princípio de “punir por fazer o proibido ou punir por deixar de fazer o que é obrigatório”. Daí nasce uma estrutura regulatória orientada para as sanções “negativas” ou punitivas. É assim na maioria dos países que têm na Lei positivada sua fonte mais importante para a solução de conflitos de interesses que ocorrem nas relações sociais. Porém, essa linha de pensamento jurídico pautado na aplicação fria da Lei relega alguns princípios essenciais a segundo plano.

Na era moderna, diante da complexidade das atividades produtivas, em especial a industrial, o Estado avançou do enfoque estrutural do Direito, voltado para a observância das normas, para o enfoque funcional do Direito. Este, de caráter promocional, é orientado para as indagações econômicas e, também, para as dimensões sociológicas e políticas. Isto é, promovendo o encorajamento de certas

condutas na sociedade que, para se produzirem, necessitam de sanções “positivas” ou “premiais” e não punitivas. E é esta a linha de compreensão proposta.

O avanço na racionalidade produtiva objetivando o aproveitamento econômico dos estoques remanescentes (estéril, resíduos sólidos e rejeitos) envolve alto investimento em pesquisa básica e na pesquisa aplicada, de modo a contribuir para a identificação e o desenvolvimento tecnológico de novos bens úteis, relevantes para a sociedade. Essas parcelas da produção não têm, a priori, interesse econômico empresarial ou, mesmo tendo, não dispõe o empresário de recursos e condições econômicas para financiar o processo de pesquisa tecnológica, em especial aqueles que realizam a média e pequena mineração.

Um exemplo dessa realidade ocorre no setor das rochas ornamentais, relativo à tecnologia da “Rochagem”; observa-se um interesse crescente com o aproveitamento econômico dos estoques remanescentes do processo de extração e beneficiamento das rochas, porém, dadas as limitações econômicas dos agentes econômicos, as iniciativas ocorrem em ritmo muito lento e aquém das reais possibilidades do país, levando, em alguns casos, a uma insuficiência do resultado tecnológico final.

A Rochagem poderá tornar-se um instrumento de relevante repercussão econômica e social, destacando-se as possibilidades de sua utilização como matérias-primas de uso industrial e, em especial, como produtos destinados à agricultura, para o fim de remineralizadores de solos ou como nutrientes agrícolas (Rochagem e Agrominerais), com repercussões redistributivas de renda, dado o evidente vínculo com a economia regional e o seu entorno.

A ABIROCHAS vem desenvolvendo um projeto, em parceria com o CETEM, orientado para a utilização de rochas ornamentais ricas em minerais potássicos para a produção de remineralizadores de solo através do método da rochagem. O Projeto avançou a um nível intermediário, e já apresenta resultados científicos justificadores para ser apresentado no *Global Stone Congress*, realizado em junho último, em Portugal. Poderia haver avançado muito mais, porém, sem mecanismos estimuladores de ações dessa natureza, as limitações econômicas atrasam esse e tantos outros projetos equivalentes; e isto atrasa o país, retardando o avanço civilizatório demandado pela sociedade.

Vale registrar que a primeira edição do GSC - *Global Stone Congress* ocorreu em 2005, no Brasil, por iniciativa da ABIROCHAS em parceria com o CETEM e tornou-se o mais importante evento científico mundial sobre as rochas ornamentais. O GSC já foi realizado em diversos países, a exemplo da Itália, Espanha, Portugal, Turquia e Brasil.

Não há dúvida quanto à importância, para o país, de promover o fomento à atividade mineral como um fim ou finalidade estratégica. Porém, a legislação atual que regula a atividade mineral, que seria o meio para alcançar o fim, tende a criar uma espécie de antinomia teleológica; um conflito de objetivos. Ou seja, a norma que prescreve o meio para alcançar um fim mostra-se limitadora em relação à norma ou política que prescreve o fim.

Para atingir o objetivo estratégico e socialmente desejável, de alcançar o máximo aproveitamento do resultado da lavra mineral, maximizando a racionalidade produtiva ou sustentabilidade, urge a

adoção de uma **Legislação Premial** como política de Estado, **estimuladora de conduta**, objetivando atender interesses difusos e coletivos.

O objetivo é o aproveitamento econômico, a criação de valor de uso e valor de troca para os **estoques remanescentes** da mineração, integrando-os a outras atividades produtivas, transformados em novos bens, contribuindo para a otimização do modo de apropriação da natureza. Por tratar-se de relevante interesse da coletividade, nada mais justificador para que seja objeto de uma política de Estado.

Para isto, é imperiosa a aplicação de um sistema normativo que avance do campo estrutural ou positivista do direito, fundado nas sanções “negativas” (de proibição ou imposição), incorporando a dimensão sociológica e política do direito ou do seu campo funcionalista, orientado para as sanções “promocionais ou premiais”, aprimorando o ordenamento jurídico.

E em que consistem as sanções promocionais ou premiais? No expediente da facilitação (por exemplo, as subvenções sob a forma de recursos não reembolsáveis destinados à pesquisa tecnológica ou outras formas de auxílio pecuniário) e, também, o prêmio (por exemplo, subsídios, isenção fiscal ou outras desonerações aplicadas aos novos bens descobertos, etc.), para promover as ações desejadas, qual sejam: O esforço máximo dos agentes envolvidos no processo produtivo, a determinação do empresário, que, em princípio, comprometido com os interesses dos acionistas, é estimulado através de “sanções premiais”, a uma conduta objetiva e conexa com os interesses gerais da sociedade e da comunidade do seu entorno.

Isto se faz apoiando e estimulando os agentes econômicos a desenvolverem pesquisas e envidar esforços técnico-científicos através de profissionais e Centros de Pesquisas Tecnológicas conceituados, objetivando o aproveitamento racional da parcela da lavra, originalmente sem interesse econômico. O importante para o interesse coletivo, portanto da sociedade, é o aproveitamento racional dessa parcela de riqueza mineral, que, como já dito, pode ser transformada em riqueza social.

A aplicação dessa “função promocional”, estimuladora de conduta, ganha ainda maior relevância no universo da pequena e média mineração, dado que investimentos em pesquisa básica e mesmo em pesquisa aplicada, como já dito e reitero, são sempre elevados e, via de regra, muito acima da capacidade econômica desse porte de empresa. Além desse aspecto, a virtude maior e justificadora da função promocional do Estado seria a contribuição para o desenvolvimento de uma cultura econômico-ecológica, que, em alguns setores produtivos poderá colocar o Brasil na vanguarda mundial.

Por fim, acentuo outras relevantes contribuições de um aparato regulatório complementado pelo princípio funcional do direito, amparado em sanções premiais:

- Contribuirá para o aprimoramento da regulação atual, orientada para a estrita observância das normas, conciliando-a com o fomento da atividade mineral e superando eventuais antinomias teleológicas;

- atenderá um anseio civilizatório da sociedade que contribuirá para a percepção também mais racional da sociedade em relação à mineração, compreendendo, no plano da razão e não da desinformação, a sua essencialidade;
- e ainda poderá promover a imagem do Brasil e da mineração brasileira perante os mercados internacionais e a percepção das sociedades de outros países.