

DIFICULDADES DE ATENDIMENTO À RESOLUÇÃO 369 DO CONAMA PELO SETOR MINERAL

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A atividade mineral é abordada na Resolução CONAMA 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública e interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP, na Seção I, art. 2º e na Seção II, art. 7º, esta última dedicada especificamente à Pesquisa e Extração de Substâncias Minerais.

Em seu art. 2º, a Resolução CONAMA 369/2006 (alínea c do Inciso I e alínea d do Inciso II) separa os bens minerais em dois grupos: aqueles considerados como de utilidade pública e os de interesse social. Neste último estão enquadrados a areia, argila, cascalho e saibro e nos de utilidade pública os demais minerais. Essa diferenciação trouxe como consequência um tratamento diferenciado para os dois grupos minerais.

Nas discussões que antecederam à edição da Resolução CONAMA 369/2006, a fundamentação básica para a diferenciação dos minerais nesses dois grupos foi a inexistência de rigidez locacional para os minerais areia, argila, cascalho e saibro em APP de nascente.

Essa diferenciação no tratamento dos bens minerais ocorre, também, no âmbito do grupo de minerais considerados como de utilidade pública, nesse caso específico, as rochas de uso direto na construção civil, ou seja, a brita.

Além dessa diferenciação no tratamento dos bens minerais, há questões de caráter geral impingidas às atividades minerais que por desconhecerem as legislações vigentes ou a realidade brasileira, tornam o cumprimento da Resolução CONAMA 369/2006 de difícil atendimento ou mesmo proibitiva.

A seguir serão descritas essas dificuldades.

II. DIFICULDADES DE ATENDIMENTO DA RESOLUÇÃO 369 PELO SETOR MINERAL - ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS

II.1. Da exigência do ordenamento territorial para a pesquisa e extração de bens minerais

O art. 2º da Resolução condiciona a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, entre outras, à inclusão das atividades de extração mineral no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, quando houver.

No caso específico da produção de rochas para uso direto na construção civil (brita), a Resolução é ainda mais restritiva quanto às exigências do ordenamento territorial.

O § 4º, da Seção II, do art. 7º diz que a extração de rochas para uso direto na construção civil (brita) ficará condicionada ao disposto nos instrumentos de ordenamento territorial **em escala definida pelo órgão ambiental competente**. Em seguida, no § 5º, determina a paralisação da extração de britas em APP de nascente, **em 36 meses** a partir da publicação desta Resolução. Portanto, a partir de **29/03/2009**, caso não seja atendida a exigência da inserção da atividade de extração de rochas para brita no ordenamento territorial inúmeras produções de brita no país serão paralisadas.

Merecem análise os aspectos legais mencionados a seguir:

- i) no Brasil o ordenamento territorial, em todos os seus níveis e instrumentos, não é, até o presente, uma exigência legal, exceto quanto aos Planos Diretores, obrigatórios para municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme art. 41, inciso I, da Lei 10.257/2001;
- ii) o PL Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT está em sua fase final de elaboração e, provavelmente, só será discutido no Congresso Nacional em 2009. Logo, não se tem, ainda, uma previsão de legislação que obrigue municípios com menos de 20.000 habitantes ou os Estados a realizarem suas políticas de ordenamento territorial;
- iii) o ordenamento territorial é de competência do poder público dos diferentes entes da federação e, portanto, é, no mínimo, inadequado que o órgão ambiental defina a escala em que o ordenamento territorial deve ser executado, como previsto pela Resolução para o caso das britas;
- iv) pelo disposto no item anterior, se o órgão ambiental exigir um ordenamento territorial em escala diferente daquela utilizada por estados e municípios em seus ordenamentos territoriais, a extração de rochas para uso direto na construção civil estará inviabilizada,
- v) mesmo que interesse ao empreendedor da mineração realizar o ordenamento territorial na escala determinada pelo órgão ambiental, ele não terá validade sob o ponto de vista legal e não será, provavelmente, aceito pelo órgão ambiental;

Considerando que a atividade mineral se distribui por todo o país, que a rigidez locacional dos minérios não permite que as jazidas se localizem em estados e municípios que já tenham seus instrumentos de ordenamento territorial e a inexistência de instrumentos legais que obriguem esses entes federativos (exceto, os casos já mencionados de Plano Diretor) a realizarem seus ordenamentos territoriais, a Resolução se torna, na prática, inviável e sem amparo legal.

Ressalte-se que, dificilmente, um zoneamento ecológico-econômico estadual, irá contemplar como proposto pela Resolução, as unidades produtoras de areia, cascalho, saibro, argila e brita, nos municípios, devido às características de escala e objetivos de natureza mais macro dos primeiros e a pontualidade e pequena dimensão dos segundos.

No caso das britas a situação, sob o ponto de vista legal, é ainda mais questionável, desde que prevê que o órgão ambiental é que irá determinar a escala em que esse ordenamento territorial deverá ser realizado e a paralisação da atividade em APP de nascente após o dia 29/03/2009.

Decorre que das rochas utilizadas para produção de brita no país, as mais comuns são os granitos ou gnaisses e em menor escala os calcários, todas com grande possibilidade de se situarem em APP de nascente.

Não há dúvida de que essa exigência não será atendida, principalmente no prazo previsto para o caso das britas, pelo menos por todos os estados ou municípios brasileiros. Na hipótese, inviável sob o ponto de vista legal, da aplicação da Resolução, no que se refere às suas exigências de ordenamento territorial, o resultado seria de um déficit absurdo na produção de agregados minerais no país, com implicações extremamente sérias, como as apresentadas a seguir.

Conseqüências da paralisação da produção de agregados minerais para construção civil

Os agregados minerais para a construção civil (brita, areia, cascalho e saibro) são insumos essenciais para a construção de obras de infra-estrutura, saneamento e habitações existindo, portanto, uma forte dependência entre a qualidade de vida da sociedade e essa categoria de bens minerais.

Comparado aos países ricos, o consumo no Brasil de agregados da construção civil é muito baixo, 2 toneladas contra 10 toneladas *per capita*, o que pode ser utilizado como indicador da demanda reprimida no país em relação à habitação e saneamento básico. Esse dado remete à importância desses bens minerais em programas sociais de governo, como o atual **Minha Casa Minha Vida** e à necessidade de disponibilizá-los para a sociedade a baixo custo.

Embora o valor econômico unitário da produção desses insumos minerais para a construção civil seja baixo, seu custo final para os consumidores é extremamente onerado pelo item transporte. Dessa forma, disponibilizar esses bens minerais, essenciais à qualidade de vida, a baixo custo significa ter as suas unidades de produção (lavras) o mais próximo possível aos centros consumidores. Isso imprime aos setores produtivos desses bens minerais uma rigidez locacional que, se não traduzida apenas pela imposição geológica de sua existência em determinadas áreas, é, também, condicionada à viabilidade econômica do seu transporte.

Esse tem sido um problema para o setor, quando considerado sob o aspecto dos diferentes usos e ocupação do território, principalmente quando as suas jazidas se encontram próximas aos grandes aglomerados urbanos. Embora estes sejam os maiores demandantes desses bens minerais, as “manchas” urbanas muitas vezes avançam no sentido das áreas onde estão localizadas as jazidas, causando conflitos e impedindo a produção ao custo desejável.

Destaque-se, ainda, que além dos minerais de uso direto na construção civil a lavra de argila enquadra-se na mesma condição de atividade de interesse social, junto à areia, cascalho e saibro. A argila, em especial a argila para cerâmica vermelha, tem o mesmo papel importante dos agregados para construção civil, já mencionado. É a partir dessa substância mineral que são fabricados: telhas e tijolos (cerâmica vermelha ou estrutural), louças sanitárias e pisos (cerâmica de revestimento).

A pergunta que se faz com essa exigência da Resolução CONAMA 369/2006, totalmente alienada da realidade do país é: quem irá pagar essa conta? A resposta é: o povo brasileiro, mas, de forma muito mais acentuada, aqueles que mais necessitam de moradia e saneamento básico, ou seja: a fatia menos privilegiada da sociedade brasileira.

II.2. Da exigência de não haver contrato oneroso entre o minerador e o dono da terra

O § 7º do art. 7º exige do empreendedor (minerador) a averbação da reserva legal em duas situações:

I - o empreendedor seja o proprietário ou possuidor da área;

II - haja relação jurídica contratual onerosa entre o empreendedor e o proprietário ou possuidor, em decorrência do empreendimento mineral

O Inciso I é óbvio, desde que cabe ao proprietário da terra a averbação da reserva legal e não ao concessionário do subsolo.

Já o Inciso II é ilegal, pelas razões apresentadas a seguir.

O Decreto Lei nº 227, de 28/02/1967 ou Código de Mineração prevê o pagamento ao dono do solo, também chamado de dono da terra ou superficiário, pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos ou prejuízos que possam ser causados (art. 27 e art. 62).

Com relação à averbação da reserva legal, o art. 16, § 8º da Lei 4.771/1965, prevê que a reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula de imóvel, ou seja, é responsabilidade do proprietário da área.

Logo a atividade mineral como um todo no país não cumprirá o disposto no § 7º do art. 7º, da Resolução CONAM 369/2006, dada a sua ilegalidade.

III – Da impossibilidade de se ter a exploração de areia, cascalho, saibro e argila em APP de nascente

A Resolução CONAMA 369/2006 separa os bens minerais entre aqueles de utilidade pública e interesse social. Enquadram-se nestes últimos a areia, o cascalho, o saibro e as argilas.

A principal diferença entre esses dois grupos minerais é que para os minerais considerados como de interesse social está vedada a intervenção em APP de nascente.

A despeito de se considerar inadequada a discriminação dos minerais em dois grupos, é preciso pontuar a dificuldade encontrada na precisão do significado da palavra “nascente”. A Resolução CONAMA 303/2002, em seu art. 2º, inciso II traz a seguinte definição para nascente: *“nascente ou olho d’água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea”*.

Decorre desta definição que é presumível que os bens minerais considerados como de interesse social fatalmente se depararão, inúmeras vezes, com nascentes ou olhos d’ água, em especial as argilas. Por definição, as argilas são materiais provenientes do intemperismo, de ações hidrotermais ou da sedimentação em ambientes fluviais, lacustres, marinhos ou eólicos. Portanto, pela própria definição da formação geológica dos depósitos de argila, há de se concluir que inúmeras lavras hoje existentes ou futuras expansões de produção de argila no país serão inexequíveis se aplicada a Resolução 369 e seu dispositivo de impedimento à lavra desse bem mineral em APP de nascente.

Destaque-se que, como já mencionado para os agregados minerais da construção civil, também as argilas são minerais essenciais à melhoria da infra-estrutura de saneamento e moradia do país. Utilizadas na fabricação de telhas, tijolos, pisos, louças sanitárias, e como isolantes térmicos e elétricos, dentre outros, as argilas se caracterizam como matérias-primas de ampla utilização e, conseqüentemente, de elevado consumo per capita, das quais o país não pode prescindir.