

PATRÍCIA DA SILVA PEGO

**MINERAÇÃO EM FAIXA DE FRONTEIRA:  
OPORTUNIDADE OU AMEAÇA PARA A SEGURANÇA  
NACIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso – artigo científico – apresentado à Comissão de Avaliação de TCC da Escola Superior de Guerra, Campus Brasília, como exigência parcial para obtenção do certificado de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Laraburu Nascimento

Brasília  
2019

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG).

É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

---

PATRÍCIA DA SILVA PEGO

## Mineração em faixa de fronteira: oportunidade ou ameaça para a segurança nacional?

Patrícia da Silva Pego<sup>1</sup>

### RESUMO

O Brasil adotou para a faixa de fronteira um modelo que considera essa porção do território como área indispensável à segurança nacional, sujeita ao controle do Estado. Entretanto, a legislação sobre a faixa de fronteira, no que tange à mineração, é restritiva, especialmente com relação às empresas de capital majoritariamente externo, o que limita o desenvolvimento dessa atividade econômica. Considerando as especificidades da mineração, o potencial e a importância econômica dessa atividade para o país, como também a evolução do foco de atuação do Estado tanto na faixa de fronteira quanto na atividade econômica, é essencial aperfeiçoar a legislação vigente, flexibilizando os condicionantes legais para a mineração. Não se trata, contudo, de abandonar o olhar estratégico do Estado para aquela região, uma vez que ainda haveria controle, principalmente por meio do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional. Trata-se apenas de modernizar o aparato normativo, tendo em vista que há a possibilidade de desenvolver instrumentos regulatórios mais modernos e que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico regional.

**Palavras-chave:** Mineração. Faixa de Fronteira. Desenvolvimento Regional.

*Mining on border range: opportunity or threat to national security?*

### ABSTRACT

Brazil has adopted, to its border range, a model that considers such portion of land as indispensable to its national security, subject to the control of the State. However, the legislation on border range regarding mining activity is restrictive, especially concerning enterprises with majorly foreign-owned capital, which narrows the development of that economic activity. Considering the specificities of mining, its potential and economic importance to the country, as well as the evolution of the State's focus of activity both on the border range and on the economic activity, improving the current legislation is of essence, easing the legal constraints for mining. However, this is not a matter of abandoning the strategic view of the State on that area, since there would still be control, mainly by means of prior consent of the National Defense Council. It is only a matter of modernizing the legal devices, provided that there is the possibility of developing regulatory tools that are more modern and that contribute to the regional socioeconomic development.

**Keywords:** *mining; border range; regional development*

SUMÁRIO: 1 Introdução – 2 Fronteiras no Brasil – 3 Mineração – 4 Mineração e Faixa de Fronteira – 5 Considerações Finais

---

<sup>1</sup> Auditora Federal de Finanças e Controle (AFFC) do Ministério da Economia, em exercício no Ministério de Minas e Energia. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019.

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da sociedade depende sobremaneira dos insumos decorrentes da mineração, sendo a intensidade do aproveitamento dos bens minerais um importante indicador de melhoria socioeconômica. Tendo em vista essa relação direta, a busca por níveis desejáveis de desenvolvimento socioeconômico não pode prescindir da atividade de mineração, uma das bases da indústria moderna.

O Brasil é protagonista no cenário mundial relativo à mineração. As maiores reservas mundiais de nióbio e manganês estão em território brasileiro. Destaca-se também na produção, particularmente de minérios essenciais – como ferro, níquel, cobre e nióbio – para a indústria de base nacional e mundial.

A mineração possui especificidades que a diferenciam de outras atividades econômicas, sendo necessárias regras especiais para que sejam criadas condições favoráveis para converter recurso mineral em riqueza. Entre as principais características da atividade mineral, destacam-se rigidez locacional, perfil dos investidores e investimento de alto risco, intensivo em capital e com longo prazo de maturação.

A atividade mineral no Brasil é regida por diferentes normativos, sendo o principal deles o Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, que estabeleceu as regras gerais para a exploração mineral. Entretanto, tendo em vista as especificidades, a mineração também está presente em outras normas, como na legislação sobre a faixa de fronteira: Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979, e Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980. Esses normativos, para a mineração, trazem alguns condicionantes, por exemplo, no que se refere à participação de capital estrangeiro nas empresas, o que inibe, de certa forma, a exploração dessa atividade na região fronteira, podendo, no limite, impactar o desenvolvimento econômico de municípios localizados na faixa de fronteira.

Com base nas especificidades da atividade mineral e na bibliografia existente sobre mineração e também sobre desenvolvimento da faixa de fronteira, será avaliado se a flexibilização das atuais normas de exploração mineral na faixa de fronteira teria impacto significativo nas questões relacionadas à segurança nacional. Isso porque o Brasil adotou para a faixa de fronteira um modelo que considera essa porção do território como área indispensável à segurança nacional, sujeita ao controle do Estado.

Tendo em vista a evolução tanto da atividade e das regras da mineração quanto do pensamento sobre o conceito e a utilização da faixa de fronteira – em que passa a ser relevante que o Estado desenvolva um papel de indutor de atividades econômicas voltadas ao desenvolvimento regional, geradoras de emprego e renda – pode ser necessário revisar as

normas vigentes. Nesse contexto, este artigo pretende avaliara legislação existente sobre a faixa de fronteira, especificamente no que se refere ao setor mineral, e sugerir aperfeiçoamentos.

Para isso, além desta introdução, este artigo apresenta mais quatro seções. A primeira traz uma revisão histórica sobre o processo de formação dos Estados e a evolução da formação da fronteira brasileira. Na segunda seção, que trata sobre mineração, serão apresentadas as características, o potencial e a importância dessa atividade econômica. A terceira seção, por sua vez, abordará especificamente o marco regulatório do setor mineral, incluindo as normas sobre mineração na faixa de fronteira, trazendo propostas para eventual alteração legal. Por fim, na seção quatro, serão apresentadas as considerações finais.

## 2. FRONTEIRAS DO BRASIL

### 2.1 HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DA FRONTEIRA BRASILEIRA

O processo de criação de um Estado dá-se, regra geral, com base em três elementos fundamentais: povo, território e soberania<sup>2</sup>. Especificamente acerca do território, este pode ser definido como a superfície delimitada por divisas, em que uma nação exerce sua soberania (BORBA, 2013).

De acordo com Scherma (2015), a Paz de Westfália – conjunto de tratados que encerraram a Guerra dos 30 anos – foi o momento histórico que melhor simbolizou o sistema de Estados soberanos. Os Estados que surgiram após esse momento foram definidos como unidades supremas, com poder soberano, fixados em determinado território. Dessa forma, no Estado Westfaliano, o princípio da soberania tinha como base, essencialmente, o território delimitado. Conforme Chinaglia e Viana (2016, p.7), “os limites territoriais delimitam a ação soberana do Estado, sendo que a ordem jurídica estatal é a única dotada de soberania, e, por conseguinte, sem território não existiria o Estado”.

No Brasil, pode-se dizer que o processo de delimitação do território, ou processo de formação das fronteiras, tem início com o Tratado de Tordesilhas, em 1494.

A história da formação das fronteiras brasileiras tem início em um fato bastante singular, já que podemos dizer que o Brasil teve fronteiras antes mesmo de ser “descoberto”. A *Bula Inter Caetera* de 1493 outorgava aos reis de Castela, Leão e Aragão a posse de todas as ilhas e terras firmes achadas e por achar, descobertas ou por descobrir, a cem léguas a oeste do meridiano das ilhas dos Açores e Cabo Verde. Inconformado com a bula, D. João II protesta e obtém sucesso com a assinatura do Tratado de Tordesilhas

---

<sup>2</sup>*Povo, território e soberania* “são [elementos] fundacionais, os maiores bens de que o Estado clássico dispõe, sem os quais nem mesmo existiria como unidade política autônoma do sistema internacional”. (ABREU, 2018, p. 67).

em 1494. Por esse novo tratado, o limite das possessões portuguesas passaria pelo meridiano situado a 370 milhas a oeste do arquipélago de Cabo Verde. (SCHERMA, 2015, p. 47).

Os portugueses, entretanto, não se contentaram com os limites estabelecidos por esse tratado. Durante o Período Colonial, observou-se um expressivo movimento de expansão das fronteiras em direção ao norte, oeste e sul, especialmente por meio do movimento das entradas e bandeiras<sup>3</sup>. O período entre o Tratado de Madrid (1750) e a Independência do Brasil (1822) foi marcado por ganhos e perdas de território.

No período pós-1822, negociações diplomáticas consolidaram as fronteiras brasileiras. De acordo com Borba (2013), conflitos militares nessa época caracterizaram-se mais por antagonismos políticos insuperáveis diplomaticamente que por movimentos de expansão territorial.

No final do século XIX e início do século XX, as questões relacionadas aos limites territoriais voltaram a ter prioridade com o Barão do Rio Branco, que se utilizou da tradição diplomática para preservar o patrimônio territorial brasileiro. Nesse período, por exemplo, resolveu-se o problema do Acre, junto à Bolívia, e foram delimitadas as fronteiras com o Uruguai.

Segundo Borba (2013, p.66), “ao final da primeira metade do século XX, ficou praticamente completa a demarcação de limites com os países limítrofes [...]”. Após esse período, o Brasil passou não apenas para a fase de demarcação das linhas de fronteira<sup>4</sup>, mas também a ter preocupações com a segurança e a defesa de seu território.

Na evolução das fronteiras terrestres podem ser definidas quatro fases histórico-políticas: (1.<sup>a</sup>) fase de expansão, no Período Colonial, caracterizada pelo deslocamento dos limites do Tratado de Tordesilhas, para o norte, oeste e sul; (2.<sup>a</sup>) fase de regularização ou de legalização, no Período Monárquico, das ocupações territoriais para além dos limites do Tratado de Tordesilhas; (3.<sup>a</sup>) fase de demarcação, durante a República, quando foram realizados os trabalhos das Comissões de Limites; e (4.<sup>a</sup>) fase de vivificação ou de povoamento, com a construção de fortes, instalação de colônias militares e organização de unidades militares de fronteiras. (BORBA, 2013, p.63).

Após o processo de formação, demarcação e consolidação das fronteiras, o Brasil passa a ser o maior país da América do Sul, fazendo fronteira com 10 países ao longo de 15,9 mil km.

---

<sup>3</sup> Ambos foram movimentos de desbravamento do território brasileiro, ocorridos durante os séculos XVII e XVIII. As entradas eram expedições oficiais, organizadas pelo governo, com o objetivo de exploração do território e as bandeiras foram expedições particulares, voltadas aos interesses privados.

<sup>4</sup> “Foram celebrados acordos fronteiriços com o Paraguai (definição precisa de limites numa faixa ao longo do Rio Paraguai); Bolívia (definição de três trechos de fronteira, realocação de marcos e acordo para ligação ferroviária entre Santa Cruz de La Sierra e Corumbá); Colômbia e Peru (tratados de limites e navegação fluvial, envolvendo a região de Tabatinga e Letícia); Uruguai (resolução de dúvidas na caracterização da fronteira e construção de ponte ligando Rio Branco a Jaguarão); Argentina (fixação da divisa em parte do Rio Uruguai) e Venezuela (protocolo para demarcação da fronteira).” (SCHERMA, 2015, p.57).

## 2.2 A FAIXA DE FRONTEIRA – EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Historicamente, o Brasil tem demonstrado interesse por todas as suas regiões limítrofes, identificando-as como faixa de fronteira, e como tal, dotada de complexidade e peculiaridades que a torna especial em relação ao restante do país (BRASIL, 2010).

A ideia de faixa de fronteira surgiu no fim do século XIX, caracterizada como uma área com regime jurídico particular, definido pela Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1890), que estabeleceu, inicialmente, uma faixa de 10 léguas (66 km) ao longo do limite do Território Nacional.

A partir de 1891, as constituições brasileiras passaram a se preocupar com a definição e a delimitação de áreas especiais à defesa do território nacional, entre elas a fronteira. Mas foi somente na Constituição de 1934 que o termo faixa de fronteira passou a ser utilizado e que foi definida a largura dessa faixa: 100 quilômetros<sup>5</sup>. Adicionalmente, essa Constituição também estabeleceu que a concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas não se efetuariam sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional<sup>6</sup>.

Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter, podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação. (BRASIL. Constituição, 1934).

A Constituição do Estado Novo (1937) ampliou a largura da faixa de fronteira para 150 km, o que permanece até os dias atuais. Manteve, entretanto, a necessidade de audiência do Conselho e as regras relacionadas ao estabelecimento de indústrias na faixa.

As constituições de 1946 e 1967 não trazem, de forma explícita, regras acerca da faixa de fronteira. Definem apenas vedações ao estabelecimento de certas atividades em áreas

---

<sup>5</sup> A Constituição de 1891 utilizou o termo área de reserva da União de território indispensável para defesa de fronteira e não definiu no texto a largura desse território.

<sup>6</sup> Antes Conselho de Defesa Nacional, foi renomeado para Conselho Superior da Segurança Nacional pelo Decreto n° 7, de 03/08/1934.

indispensáveis à defesa do País sem assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, atribuindo à lei ordinária a competência para especificar tais zonas, regular sua utilização e assegurar, nas indústrias nelas situadas, a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Foram a Lei n.º 2.597, de 12 de setembro de 1955 (CF 1946), e o Decreto-Lei n.º 1.135, de 03 de dezembro de 1970 (CF 1967), que disciplinaram a questão durante a vigência das respectivas constituições<sup>7</sup>.

A Constituição Federal de 1988 voltou a fazer menção à faixa de fronteira, de forma explícita, mantendo a largura em 150 km e estabelecendo, em seu art. 20, § 2º que essa porção do território é fundamental para a defesa do território nacional.

Art. 20. São bens da União:

[...]

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (BRASIL. Constituição, 1988).

Atualmente, os principais normativos que tratam da faixa de fronteira são a Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979 (recepcionada pela Constituição de 1988), e o Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980. O objetivo da legislação específica “é identificar atividades de interesse estratégico na faixa de fronteira e que merecem o acompanhamento do Estado” (BRASIL, 2010, p. 67). Entre essas atividades, inclui-se a mineração.

### 2.3 A SEGURANÇA NACIONAL E A FAIXA DE FRONTEIRA

Atualmente, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a faixa de fronteira tem área de 1,4 milhão de km<sup>2</sup>, equivalendo a 16,6% da área do país em 2018, atingindo 11 estados e 588 municípios (432 inteiramente dentro da faixa e 156 parcialmente)<sup>8</sup>.

Conforme visto, o Brasil adotou para a faixa de fronteira um modelo que considera essa porção do território como área indispensável à segurança nacional, sujeita ao controle do Estado, fato que fica claro quando se avaliam as constituições brasileiras ao longo dos anos. Na Carta Magna de 1988, além do art. 20, §2º, o tratamento às fronteiras também é especificado no art. 91, §1º, o qual atribui ao Conselho de Defesa Nacional (CDN) competência para propor condições e opinar sobre seu efetivo uso.

---

<sup>7</sup> A Lei n.º 6.634/1979, vigente até os dias atuais, alterou o Decreto-Lei n.º 1.135/1970.

<sup>8</sup> Municípios da Faixa de Fronteira, IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 08 set. 2019.



Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

[...]

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

[...]

III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. (BRASIL. Constituição, 1988).

A Política Nacional de Defesa, por sua vez, traz o conceito de segurança.

Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais. (BRASIL, 2012, p.15)

Abreu (2009, p.36) entende que “a faixa de fronteira é vista como uma dimensão territorial necessária à manutenção do ‘olhar estratégico’ do Estado”, especialmente quando se consideram atividades que podem conter “ameaças potenciais ao interesse nacional e ao meio ambiente”.

Esse entendimento materializa-se, segundo Scherma (2015), no CDN, que desde a sua criação permanece como principal responsável pelas decisões relacionadas à faixa de fronteira<sup>9</sup>. Conforme será demonstrado, a legislação que versa sobre faixa de fronteira define atividades que devem ser assentidas previamente pelo CDN, entre elas a mineração.

## 2.4 EVOLUÇÃO DO FOCO DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA FAIXA DE FRONTEIRA

Após o processo de formação e consolidação de suas fronteiras, o Brasil passou a preocupar-se com a segurança e a defesa de seu território. Desde esse período até o fim do regime militar, o principal viés de atuação do Estado brasileiro nas fronteiras esteve voltado à proteção militar da região.

Segundo Andrade e Lima (2018), as primeiras mudanças na concepção das políticas voltadas para a faixa de fronteira podem ser atribuídas à alteração da postura diplomática do Brasil com relação aos países vizinhos: por exemplo, a reaproximação com o governo argentino, marcada pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, e a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>10</sup>, firmado na década de 1970.

Assim, a partir da década de 1970, esse cenário começa a modificar-se. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de

<sup>9</sup> Ainda que tenha passado por inúmeras alterações de nomes e de estrutura.

<sup>10</sup> O Tratado estava baseado na cooperação para conservação ambiental e desenvolvimento regional amazônico, objetivando garantir a soberania dos países dessa região. (SCHERMA, 2015)

informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica influenciam sobremaneira essa mudança. As conexões entre os Estados aumentam, as redes se formam e ultrapassam as barreiras nacionais, os países integram-se. A partir de então, podem ser observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador de territórios soberanos e passa a ser vista como elemento integrador; ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo ultrapassar as fronteiras naturais e construir acordos de cooperação. (SCHERMA, 2015, p. 110).

Já durante as décadas de 1980 e 1990, as políticas voltadas à região de fronteira ficaram relegadas ao segundo plano, em parte pela necessidade de se estabilizar economicamente o país.

O que se pode concluir é que os impactos da redemocratização não foram sentidos nas políticas para as fronteiras brasileiras; pelo menos não de modo imediato. Embora a nova Constituição tenha dado sinais de que a visão estritamente militarista perdera força (o CSN é substituído por um CDN com poderes bastante reduzidos), na prática, a expertise acumulada historicamente na atuação nas fronteiras conferiu às Forças Armadas a continuidade de seu papel nessa região (através do PCN e do Sivam/Sipam)<sup>11</sup>. (SCHERMA, 2015, p. 148).

Foi apenas no início dos anos 2000 que se começa a observar uma mudança de paradigma. Com as questões econômicas estabilizadas, o foco de atuação do Estado na região de fronteira passa da segurança, de forma estrita, para o potencial de integração e desenvolvimento socioeconômico (como forma inclusive de garantir a segurança).

Essa mudança fica clara, por exemplo, com o desenvolvimento do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), coordenado pelo então Ministério da Integração Nacional, que esteve vigente até o Plano Plurianual 2008-2011. Desde então, as iniciativas, embora ainda existam, não estão organizadas em forma de programa.

Essa mudança de foco foi extremamente relevante, especialmente, quando se considera que essa parte do país, ao longo da história, ficou relegada ao segundo plano, no que se refere às políticas de desenvolvimento. Tal isolamento afetou as características socioeconômicas da região de fronteira, por exemplo: baixa atividade econômica, falta de infraestrutura de comunicação, logística e saneamento básico; precárias condições de cidadania.

O Brasil é um país que concentra grande parte da sua população no litoral, sendo que é para essa área que se voltam muitas de suas iniciativas comerciais. Como consequência, o interior, ou faixa de fronteira terrestre, por se localizar mais distante dos grandes centros decisórios, tem ficado, ao longo da história, à margem das principais políticas de desenvolvimento regional. (MOREIRA, 2018, p.32).

---

<sup>11</sup> Projeto Calha Norte (PCN) e Projetos Sivam/Sipam.

Evidencia-se, nesse contexto, a necessidade de desenvolver as potencialidades locais dessa região, incluindo a atividade de mineração. Entretanto, é importante destacar que esse desenvolvimento não deve ficar sob responsabilidade do Estado, que há muito substituiu o papel de executor de atividade econômica pelo de indutor ou regulador.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (BRASIL. Constituição, 1988).

Ressalta-se, todavia, que a busca pelo desenvolvimento regional não pode prescindir da questão relacionada à segurança nacional.

### 3. MINERAÇÃO

#### 3.1 CARACTERÍSTICAS DO SETOR MINERAL

Segundo Freire (2010), a atividade mineral visa converter bens minerais em benefícios econômicos e sociais para a sociedade. Em termos de classificação da cadeia produtiva, de acordo com o Plano Nacional de Mineração 2030 (BRASIL, 2010), a atividade mineral é composta das etapas de pesquisa, mineração e transformação mineral. A fase da pesquisa, considerada a de maior risco, objetiva descobrir e avaliar detalhadamente as jazidas que apresentem viabilidade técnica, econômica e ambiental. Nesse contexto, as empresas de pesquisa mineral<sup>12</sup> investem tanto para identificar novas jazidas quanto para ampliar o conhecimento geológico das reservas minerais de minas que já se encontram em lavra. A pesquisa mineral é sucedida pela fase de mineração (desenvolvimento e produção da mina), na qual ocorre, de fato, a exploração da mina (ou lavra), em que se produzirá o bem mineral.

A transformação mineral, última fase, é a que faz o elo da cadeia com o setor secundário da economia e a que proporciona maior agregação de valor ao bem mineral. Engloba o segmento de metalurgia (siderurgia, não ferrosos, ferro-ligas etc) e o de não metálicos (cimento, cerâmica vermelha e de revestimento, vidro, fertilizantes e outros).

A mineração tem, de acordo com Freire (2010), especificidades que a diferenciam de outras atividades econômicas e que impõem uma interpretação minuciosa, especialmente, da legislação a ser aplicada, sendo necessárias regras especiais que criem condições favoráveis para converter o recurso mineral em riqueza. Entre as principais características referentes a essa atividade, podem ser citadas:

---

<sup>12</sup> Regra Geral, no Brasil, as atividades de pesquisa mineral são realizadas por empresas privadas, que se dividem em empresas de grande (*majors*) e pequeno porte (*juniors*). Em análise global, desde os anos 1990, as *majors* estão diminuindo o investimento nessa etapa, sendo substituídas pelas *juniors*, que captam recursos, especialmente, em bolsas de valores, como a Bolsa de Valores de Toronto e a *Toronto Venture Exchange*. (BRASIL, 2010b).

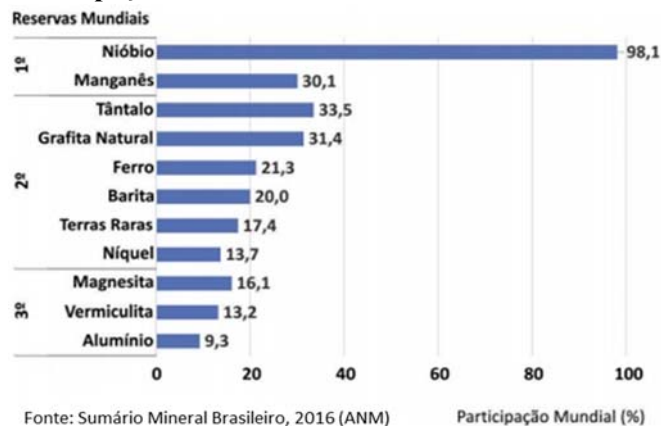
- Rigidez locacional: significa que não há como o empreendedor escolher em qual local geográfico ou comunidade irá desenvolver sua atividade econômica, pois as minas devem ser lavradas onde a natureza as colocou.
- Recurso não renovável: o prazo de esgotamento de uma jazida dependerá das dimensões do depósito, das características tecnológicas aplicadas e da sua taxa de extração.
- Intensidade de capital: à exceção de poucas substâncias minerais (como areia e brita), o investimento no setor envolve vultosos montantes de capital. Os recursos são empregados, por exemplo, no desenvolvimento da pesquisa mineral, no desenvolvimento tecnológico para exploração e na implantação das plantas de beneficiamento do minério. Adicionalmente, o empreendedor também pode ter que dispor de recursos para desenvolvimento de infraestrutura local (estradas, energia elétrica, adequação de infraestrutura básica do município, capacitação de recursos humanos, etc.).
- Investimento de alto risco: a atividade de mineração enfrenta além do risco geológico (associado às características dos depósitos minerais), inerente à atividade, riscos relacionados a tecnologia, regulação, acesso à terra, sociais, entre outros, que podem interferir na viabilidade econômica e ambiental do empreendimento mineral.
- Longo prazo de maturação: regra geral, o prazo de maturação do investimento pode chegar a 10 anos (em um projeto médio) ou 15 anos (em um projeto de grande porte).
- Especificidade tecnológica: como existem diferentes bens minerais, cada um apresenta características próprias, o que exige processamento adequado e pesquisas tecnológicas específicas.
- Dependência da sociedade: minérios são matérias-primas e insumos primordiais para o desenvolvimento da sociedade – integrando uma ampla cadeia produtiva, que vai desde a construção civil, passando pela indústria eletrônica até a de cosméticos.
- Atividade de utilidade pública: *status* concedido à mineração pelo Decreto-Lei n.º 3.365/1941. Entre os motivos para essa classificação, cita-se o modelo adotado pela Constituição de 1988, que transferiu ao setor privado o encargo e o risco do investimento na função de transformar recursos em benefícios econômicos e sociais.

### 3.2 O POTENCIAL MINERAL DO BRASIL E A IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE

O Brasil é conhecido por seu elevado potencial mineral, resultante tanto de sua dimensão territorial<sup>13</sup> quanto da constituição geológica diversificada. A porção emersa do País é dividida entre rochas do cristalino – com significativo potencial para ambientes favoráveis a descobertas, principalmente, de depósitos minerais metálicos e de rochas ornamentais – e rochas sedimentares, favoráveis à ocorrência de minerais industriais, agrominerais<sup>14</sup>, rochas ornamentais, carvão mineral, além de outros minerais energéticos. As rochas e bens minerais de uso imediato na construção civil acontecem nos dois tipos de ambientes.

O País possui, portanto, importantes reservas minerais, ocupando papel de destaque no cenário internacional. Dados da Agência Nacional de Mineração mostram que as maiores reservas mundiais de nióbio e manganês estão em território brasileiro. Além disso, o País também se destaca por possuir importantes reservas de tântalo, ferro, níquel e terras raras<sup>15</sup>.

Figura 1 – **Participação Mundial das Reservas Minerais Brasileiras (2015)**



Especificamente na faixa de fronteira, dados da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais mostram que há potencial de exploração de ouro, cobre, cromo e estanho, conforme ilustra a Figura 2.

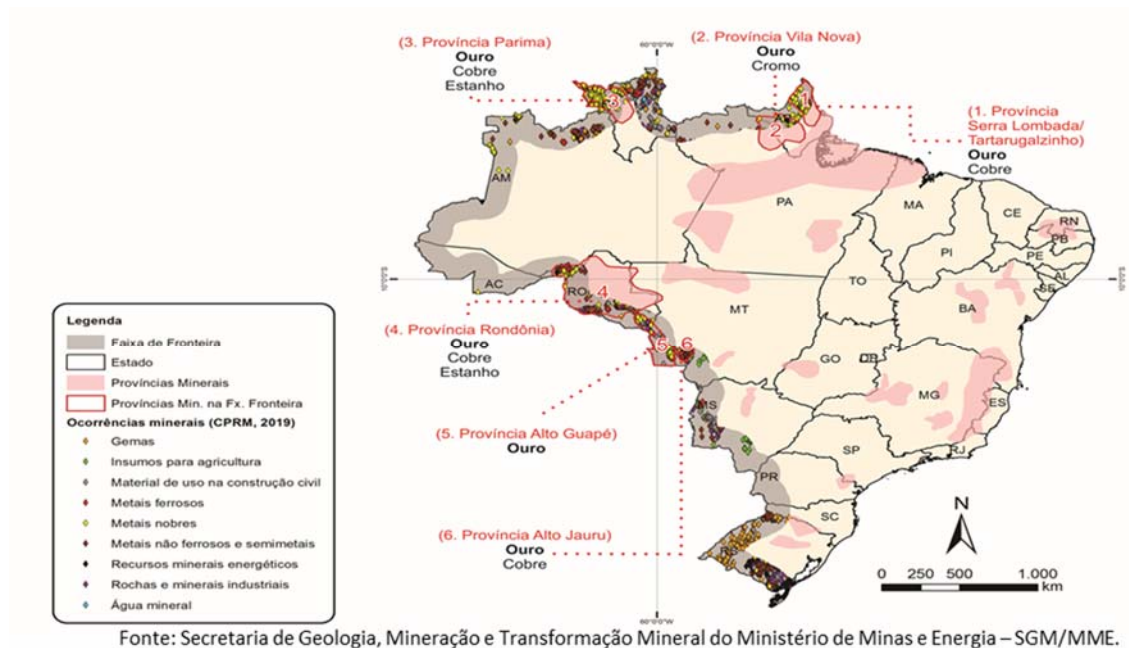
<sup>13</sup>São mais de 13 milhões de Km<sup>2</sup>: aproximadamente 8,5 milhões de terras emersas, 3,5 milhões de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e 0,95 milhão de extensão da Plataforma Continental, pleiteados junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC/ONU).

<sup>14</sup>Agrominerais: empregados na indústria de fertilizantes, são insumos indispensáveis à viabilização da agricultura e pecuária brasileiras (por exemplo, enxofre, minerais de potássio, rocha fosfática, calcário e turfa).

<sup>15</sup>Agência Nacional de Mineração, Sumário Mineral Brasileiro 2016. Disponível em:

<<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2016>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Figura 2 – Potencial Mineral na Faixa de Fronteira



Graças a esse potencial, o Brasil é um dos principais produtores de bens minerais: são aproximadamente 80 bens, que contribuem de maneira fundamental para o fornecimento de insumos básicos. Atualmente, o Brasil é o maior produtor mundial de nióbio; o segundo de minério de ferro; o quarto produtor de bauxita; o quinto de tantalita e manganês; e está entre os maiores produtores de grafita, vermiculita e caulinita<sup>16</sup>. Essa ampla base de produtos minerais confere ao País, por exemplo, maior capacidade de suportar volatilidades de mercado.

O setor mineral<sup>17</sup>, segundo dados do Ministério de Minas e Energia, representou em 2017 cerca de 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que atingiu US\$ 2,053 trilhões em valores correntes<sup>18</sup>. Nesse mesmo ano, apenas a mineração (indústria extrativa) gerou quase 170 mil empregos diretos, com potencial de ter atingido milhões de empregos indiretos nas cadeias produtivas<sup>19</sup>. Quando se considera a renda gerada, União, Estados, Municípios produtores e Municípios afetados pela atividade de mineração receberam, em 2018, cerca de

<sup>16</sup> Dados referentes a 2018 do U.S. Geological Survey, 2019, *Mineral Commodity Summaries 2019*: U.S. Geological Survey, 200 p. Disponível em: <[https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/mcs2019\\_all.pdf](https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/mcs2019_all.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2019.

<sup>17</sup> O setor mineral é composto pela mineração (indústria extrativa, exclusive petróleo e gás) e indústria da transformação mineral (metálicos, não metálicos e compostos químicos inorgânicos).

<sup>18</sup> Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, 2019. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732837/C%C3%B3pia+de+SINOPSE-2019\\_16.07.2019.pdf/6e7239d5-7345-4a13-a40d-000c4fadb909](http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732837/C%C3%B3pia+de+SINOPSE-2019_16.07.2019.pdf/6e7239d5-7345-4a13-a40d-000c4fadb909)>. Acesso em: 05 ago. 2019.

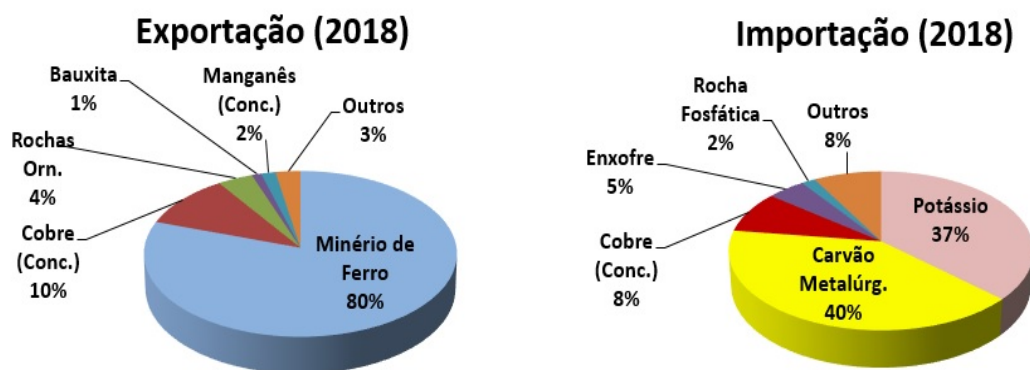
<sup>19</sup> Considera-se que há um fator de 1:13 na geração de empregos indiretos.

R\$ 3 bilhões a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Do ponto de vista do comércio internacional, o potencial mineral fez do Brasil um histórico produtor e exportador de *commodities*. Atualmente, o País é *player* mundial em minério de ferro, ligas de nióbio, minério de alumínio, minério de manganês e minério de grafita, além de grande exportador de estanho, ouro, níquel, tântalo, caulim e magnésita.

Com relação ao comércio exterior, em 2018, o setor mineral foi responsável por 20,8% das exportações brasileiras, o que representa quase US\$ 50 bilhões. O principal item da pauta de exportação, conforme ilustrado pelo Gráfico 1, foi o minério de ferro, que representa cerca de 80% do total exportado pelo setor mineral. Historicamente, o desempenho da balança comercial do setor tem sido positivo. Em 2018, observou-se um superávit de US\$ 23,4 bilhões, um dos maiores valores dos últimos cinco anos<sup>20</sup>.

Gráfico 1 – Principais Componentes da Balança Comercial da Mineração



Fonte: Boletim Informativo do Setor Mineral 2019 – SGM/MME

Apesar do grande potencial, da importância econômica da atividade e de o Brasil ser um dos maiores produtores mundiais de minérios, o consumo *per capita* ainda é baixo em relação ao índice observado nos países desenvolvidos<sup>21</sup>. Segundo dados da ANM, apenas os Estados de Minas Gerais, Pará, Bahia, São Paulo e Goiás concentram a grande maioria da produção nacional de substâncias minerais. Essa concentração em poucas unidades da federação, com pequena variação de *commodities* e a dependência de outros bens minerais – ainda que haja potencial para exploração – representa grande oportunidade para novas frentes de exploração

<sup>20</sup> Boletim Informativo do Setor Mineral 2019. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/2674215/Boletim+Informativo+do+Setor+Mineral+2019/606fef71-b399-47b7-8cac-b0652e7ffe89?version=1.0>>. Acesso em 12 out. 2019.

<sup>21</sup> Segundo o Plano Nacional de Mineração 2030 (BRASIL, 2010b), o consumo *per capita* de bens minerais no Brasil encontra-se entre 15% e 30% dos países com níveis mais elevados de desenvolvimento.

mineral e diversificação dessa produção, assim como para sua expansão em direção a outras regiões do País.

#### 4. MINERAÇÃO E FAIXA DE FRONTEIRA

##### 4.1 MARCO LEGAL DO SETOR MINERAL BRASILEIRO

No Brasil, as normas legais da mineração evoluíram ao longo da história, refletindo os cenários de cada época. De acordo com Barbosa (1994), a propriedade dos direitos minerários passou por quatro sistemas: regaliano, dominial, acessão e concessão.

O sistema regaliano, vigente durante o Período Colonial, caracterizou-se por separar a propriedade do solo e do subsolo. Este pertencia à Coroa Portuguesa (Monarca), que podia explorar bens minerais diretamente ou conceder a exploração a terceiros, mediante pagamento de compensação ao rei. No dominial, vigente à época do Império, as minas pertenciam ao patrimônio do Estado (e não ao rei ou ao povo). O sistema de acessão vigorou durante o período da Primeira República e tinha como característica a junção da propriedade do solo e do subsolo. Após 1934, passou a vigorar o sistema de concessão, vigente até os dias atuais. Tal sistema atribuiu ao Estado o domínio sobre os bens minerais.

O sistema de concessão, instaurado a partir de 1934, consagrou o domínio do Estado sobre os bens minerais que se tornassem conhecidos. Considerava que as minas, antes da concessão, eram coisas (“*res*”) e não bens, só adquirindo esse caráter quando, após descobertas, passavam a integrar o patrimônio da Nação. As substâncias minerais não conhecidas eram consideradas “*res nullius*”, ficando sua exploração condicionada à outorga de um título, representante da coletividade e dos interesses gerais, fixando as regras e condições para a realização da exploração mineral. (BARBOSA, 1994, p. 68).

Desde a Proclamação da República, as seis constituições brasileiras abordaram questões relacionadas à mineração. A Constituição de 1981 adotou o sistema de acessão e vinculou a propriedade do solo à do subsolo. A primeira grande alteração ocorreu na Constituição de 1934, que rompeu com o regime de acessão e estabeleceu que minas e jazidas constituíam propriedade distinta da do solo. Ainda em 1934, foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)<sup>22</sup> e promulgado o primeiro Código de Mineração. Com esse conjunto de novas regras

[...] as jazidas passaram a ser caracterizadas como bens imóveis, distintos e não integrantes das terras em que se encontravam. Seu aproveitamento era atrelado à autorização ou à concessão do Governo Federal. As autorizações de pesquisa e concessões de lavra seriam dadas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, ficando assegurada, ao proprietário do

<sup>22</sup> O DNPM foi a instituição responsável pela gestão dos recursos minerais brasileiros por mais de 80 anos, sendo substituído, em 2017, pela Agência Nacional de Mineração.



solo, a preferência para a exploração ou coparticipação nos lucros, caso a lavra fosse concedida a terceiros. (VALE, 2012, p. 43).

Em 1937, a Constituição do Estado Novo evidenciou a tendência nacionalista sobre os recursos minerais do Brasil, especialmente ao definir que o aproveitamento de jazidas seria autorizado apenas a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros, excluindo empresas estrangeiras da possibilidade de explorarem os recursos. O novo Código de Mineração, de 1940, manteve as diretrizes do Código de 1934, mas incorporou as tendências nacionalistas da Constituição de 1937.

A Constituição de 1946, embora tenha mantido a separação entre solo e subsolo e revogado as restrições ao capital estrangeiro para o aproveitamento dos recursos minerais, estabeleceu o direito de preferência, em favor do proprietário da superfície. Dessa forma, de acordo com Barbosa (1994, p. 70), “[...] o proprietário não podia reclamar qualquer compensação caso não desejasse exercer esse seu direito. Nessa hipótese, o Governo concedia a terceiros a exploração da jazida existente em suas terras.”

Em 1967, uma nova Constituição extinguiu o direito de preferência e estabeleceu o direito de prioridade, segundo o qual o direito de explorar a jazida pertence àquele que primeiro o registra, criando também uma compensação para o proprietário do solo. Ainda em 1967, foi editado um novo Código de Mineração, por meio do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro.

Esse Código, vigente até os dias atuais, atribui, em seu art. 1º, competência à União para administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais. Já o art. 2º estabelece os regimes de aproveitamento das substâncias minerais<sup>23</sup>.

A Constituição Federal de 1988 acolheu os princípios trazidos originalmente no Decreto-Lei n.º 227/1967, atualizado posteriormente pela Lei n.º 9.314, de 14 de novembro de 1996. Em resumo, a Carta Magna definiu e consolidou os princípios fundamentais que regem, até o momento, o aproveitamento dos recursos minerais no Brasil: manteve o direito de prioridade e estabeleceu que os bens minerais constituem propriedade distinta da do solo e pertencem à União, podendo ser explorados, no interesse nacional, pela iniciativa privada mediante autorização e concessão, garantida ao concessionário o produto da lavra. Adicionalmente, garantiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios compensação financeira pela exploração de recursos minerais<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> São eles: regime de concessão, regime de autorização, regime de licenciamento, regime de permissão de lavra garimpeira e regime de monopolização.

<sup>24</sup> Conhecida como CFEM e disciplinada pelas leis n.º 7.990/89 e n.º 8.001/90.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, **no interesse nacional**, por brasileiros ou **empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País**, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (BRASIL. Constituição, 1988). (grifo nosso)

Importante destacar que, nos últimos dois anos, foram implementadas alterações visando à modernização institucional e normativa da legislação com o objetivo de trazer mais segurança, estabilidade jurídica e dinamicidade ao setor mineral. Assim, a legislação minerária brasileira é constituída basicamente pela Constituição Federal de 1988; pelo Decreto-Lei n.º 227/1967; pelo Decreto n.º 9.406, de 12 de junho de 2018; pelas leis n.º 8.001, de 28 de dezembro de 1989, e n.º 7.990, de 18 de janeiro de 1990; pela lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017; e por um conjunto atos infralegais da ANM<sup>25</sup>.

Entretanto, considerando as especificidades do setor, a mineração também está presente em outras normas, como na legislação sobre a faixa de fronteira: Lei n.º 6.634/1979.

#### 4.2 MINERAÇÃO EM FAIXA DE FRONTEIRA - LEGISLAÇÃO ATUAL

Conforme visto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu tratamento específico tanto para a faixa de fronteira quanto para a atividade de mineração. Segundo a Carta Magna, por ser essencial à segurança nacional, a ocupação e o uso da porção do território da faixa de fronteira deveriam ser regulados por lei. A exploração mineral, por sua vez, também deveria ocorrer na forma da lei, a qual estabeleceria condições específicas quando as atividades se desenvolvessem em faixa de fronteira.

Nesse contexto, no que se refere à mineração, atualmente, o Decreto-Lei n.º 227/1967 traz o regramento geral para a concessão da exploração, e a Lei n.º 6.634/1979 define as condições específicas mencionadas. Regra geral, para a mineração, essa lei estabelece que na faixa de fronteira a outorga de título minerário dar-se-á apenas com o assentimento prévio do CDN, salvo para substâncias de uso imediato na construção civil. Adicionalmente, a legislação também estabelece um conjunto de restrições às empresas mineradoras, como vedação à empresa de capital majoritariamente externo.

<sup>25</sup>Todo este conjunto legal e normativo da atividade mineral pode ser encontrado no sítio oficial da ANM (<<http://www.anm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao>>).

Art. 2º Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: [...]

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

Art. 3º Na faixa de Fronteira, as empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades previstas nos itens III e IV do artigo 2º deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições:

I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencer a brasileiros;

II - pelo menos 2/3 (dois terços) de trabalhadores serem brasileiros; e

III - caber a administração ou gerência a maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes.

Parágrafo único - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo. (BRASIL. Lei n.º 6.634/79).

Por sua vez, o Decreto n.º 85.064/80, que regulamenta a Lei n.º 6.634/79, disciplinou a forma como as empresas devem demonstrar obedecer aos condicionantes, bem como definiu o procedimento para o assentimento prévio pelo CDN.

Tendo em vista os condicionantes existentes – especialmente aqueles dispostos no art. 3º da lei supramencionada, é possível inferir que a legislação atual limita o desenvolvimento dessa atividade na faixa de fronteira, dadas as características da atividade mineral – especialmente a rigidez locacional<sup>26</sup> e o investimento intensivo em capital, de alto risco e com longo prazo de maturação – e o perfil dos investidores. Atualmente, o capital dos investidores, principalmente o voltado à pesquisa mineral, tem origem externa, com captação de recursos em bolsas de valores do Canadá, da Austrália e da Inglaterra, em sua maioria.

Uma potencial consequência dessa limitação seria a manutenção do baixo desenvolvimento socioeconômico dos municípios fronteiriços, os quais, devido à localização, são pouco competitivos à atração de investimentos. Somado à distância de grandes centros, esses municípios, via de regra, além de possuírem infraestrutura precária, enfrentam falta de mão de obra qualificada. Esses fatores, em conjunto, provocam certa estagnação econômica, refletindo no baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Entre os fatores que envolvem as elevadas taxas de pobreza e extrema pobreza na área de fronteira, destacam-se as grandes distâncias dos centros regionais e de decisão do país, a baixa densidade populacional de parte dos municípios, a baixa capacidade de investimentos dos municípios, a restrição da oferta de serviços e equipamentos sociais e assistenciais e a configuração

<sup>26</sup>“Encarada inicialmente como um aspecto complicador, uma vez que pode gerar conflitos com outros usos da terra, a rigidez locacional faz da mineração, na prática, um fator importante de descentralização da economia e de desenvolvimento estratégico, por trazer consigo investimentos em infraestrutura, transporte e energia”. (VIANA, 2015, p. 90)

de espaços de segurança, defesa e controle, fatores que limitam o desenvolvimento da região. (NUNES, 2018, p. 399).

As condições obrigatórias para a mineração, especialmente a vedação a empresas de capital majoritariamente externo, podem ser consideradas ultrapassadas<sup>27</sup>, pois a legislação sobre faixa de fronteira não acompanhou a evolução da atuação do Estado, tanto nessa parte do território quanto na atividade econômica.

O novo conceito de fronteira baseia-se, portanto, no conceito de Estado, a quem cabe um papel ativo e determinante como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda. (BORBA, 2013, p. 76).

Nesse contexto, uma possível solução passa pela flexibilização das atuais normas de exploração mineral na faixa de fronteira, o que seria essencial para impulsionar o desenvolvimento dessa atividade econômica e também favorecer o desenvolvimento regional, vivificando a faixa de fronteira.

[...] são necessárias constantes atualizações nas legislações que tratam de fronteiras (terrestres, marítimas, aérea e espacial) e de faixas de fronteiras para se evitar que se transformem em mais um obstáculo capaz de reduzir ainda mais a capacidade de inserção dos Estados nos circuitos econômicos nacional, regional e internacional. (BORBA, 2013, p. 76).

Entretanto, é importante frisar que as alterações devem garantir o olhar estratégico do Estado para a região fronteira, não ameaçando questões relacionadas à segurança nacional. Abreu (2009, p. 42) corrobora essa visão ao concluir que “é possível flexibilizar a lei em critérios os quais implicam, meramente, a vertente do desenvolvimento, sem que para tanto seja comprometida a vertente da segurança”.

Considerando a legislação vigente, a flexibilização de apenas alguns condicionantes para a mineração, como os critérios obrigatórios do art. 3º da Lei nº 6.634/79, seria totalmente possível, contribuindo para o desenvolvimento da mineração nessa região. Importante destacar que tal modificação não traria impacto significativo para a segurança nacional, pois além de ainda haver o olhar estratégico do Estado, por meio do art. 2º da Lei mencionada, o Código de Mineração (legislação que regula a atividade mineral) salvaguarda o interesse nacional. Adicionalmente, o próprio desenvolvimento de novas atividades econômicas também seria uma forma de garantir a segurança.

#### 4.3 SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO

Conforme exposto, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento regional e a real possibilidade de explorar economicamente a atividade de mineração, sugere-se visitar a

---

<sup>27</sup> A restrição ao capital externo para atividade de mineração foi removida da Constituição Federal, há mais de vinte anos, pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1995.

legislação vigente. Isso porque há o entendimento de que a Lei n.º 6.634/79 conferiu à mineração o mesmo tratamento dado a atividades que não se assemelham à atividade mineral, como alienação de terras públicas, construção de campos de pouso, loteamento rurais, entre outros.

Desta forma, no âmbito da mineração, a principal sugestão é retirar a atividade de mineração do rol de empresas que necessitam obedecer aos critérios elencados no art. 3º da Lei n.º 6.634/79: maioria do capital pertencente a brasileiros; percentual mínimo de trabalhadores brasileiros; e administração e gestão da empresa caber, em sua maioria, a brasileiros.

Adicionalmente, de acordo com o interesse nacional, poderiam ser definidos, em legislação infralegal (em conjunto com o ministério setorial), outros critérios de controle da atividade na faixa de fronteira, como resguardar a exploração de determinadas substâncias ou exigir investimento em infraestrutura local ou em transformação mineral no território nacional. Ainda, considerando-se a classificação por arcos<sup>28</sup>, também poderiam ser criadas regras diferenciadas para a faixa sul e norte, tendo em vista as especificidades da Região Amazônica.

Não se pretende, neste trabalho, propor alteração no art. 2º da lei supramencionada, pois se entende que o assentimento prévio pelo CDN garantiria o olhar estratégico do Estado na região fronteira.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do tempo, a atuação do Estado na faixa de fronteira foi se alterando: passou da perspectiva voltada estritamente à segurança nacional para o foco também destinado ao desenvolvimento regional. Entretanto, foi apenas no início dos anos 2000 que essa mudança de paradigma se intensificou.

Por sua vez, a atividade de mineração, uma das mais importantes atividades econômicas do Brasil, também passou por alterações, especialmente normativas: consolidação do Código de Mineração, remoção da restrição ao capital externo para atividade de mineração e mais recentemente a criação da Agência Nacional de Mineração. Hoje essa atividade, concedida no interesse nacional, é responsável por, aproximadamente, 2,4% do PIB nacional, pela geração de 170 mil empregos diretos e por 20,8% das exportações brasileiras.

---

<sup>28</sup> A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005) definiu como base territorial para o programa a divisão da faixa de fronteira em três grandes arcos: Arco Norte (Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre); Arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e Arco Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Tendo em vista esses dois movimentos e considerando também a existência de normas específicas para a mineração em faixa de fronteira – especialmente os condicionantes dispostos no art. 3º da Lei n.º 6.634/1979, é possível inferir que a legislação atual limita o desenvolvimento da mineração na região fronteira, dadas as características da atividade mineral e o perfil dos investidores. Faz-se necessário, desta forma, revisar a legislação como forma de adequá-la ao novo foco de atuação do Estado tanto na faixa de fronteira quanto na atividade econômica.

Nesse sentido, a retirada de tais condicionantes para a atividade de mineração seria essencial para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional, especialmente quando se considera o potencial mineral existente e aquele a ser descoberto, a possibilidade de geração de empregos e o desenvolvimento de infraestrutura e renda para municípios e estados, por meio dos *royalties* que podem ser recebidos.

A principal sugestão é retirar a atividade de mineração do rol de empresas que necessitam obedecer aos critérios elencados no art. 3º da Lei n.º 6.634/79: maioria do capital pertencente a brasileiros; percentual mínimo de trabalhadores brasileiros; e administração e gestão da empresa caber, em sua maioria, a brasileiros.

Não se trata, contudo, de abandonar o olhar estratégico do Estado – constitucionalmente previsto – àquela região, uma vez que além da manutenção do assentimento prévio pelo CDN (art. 2º da Lei n.º 6.634/79), o Código de Mineração (legislação que regula a atividade mineral) salvaguarda o interesse nacional. Trata-se apenas de modernizar o aparato normativo, tendo em vista que há a possibilidade de desenvolver instrumentos regulatórios mais modernos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Gustavo de Souza. Modelo brasileiro de faixa de fronteira: um imperativo estratégico a ser mantido ou uma concepção ultrapassada? **Revista A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 815, p. 33, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Amazônia: o enigma da segurança**. Curitiba: Prismas, 2018.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; LIMA, Raphael Camargo. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, Bolívar (Coord.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. 453p.
- BARBOSA, Alfredo Ruy. Breve Panorama da Legislação Minerária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 197: 64-73. Jul./set. 1994.
- BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: Expansionismo, Limites e Defesa. **Historiae**, Rio Grande, v.4, n.2, p. 59-78. 2013.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 maio 2019.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei n.º 1.135, de 03 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 maio 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm)>. Acesso em: 04 maio 2019.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm)>. Acesso em: 04 maio 2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010b. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book\\_PNM\\_2030\\_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522](http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522)>. Acesso em: 06 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. Departamento Nacional de Produção Mineral (Agência Nacional de Mineração). In: LIMA, Thiers Muniz; NEVES, Carlos Augusto Ramos (Coord.). **Sumário Mineral 2016**. Brasília: DNPM, 2018. 131p. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2016>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Sinopse da Mineração e Transformação Mineral**. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732837/C%C3%B3pia+de+SINOPSE-2019\\_16.07.2019.pdf/6e7239d5-7345-4a13-a40d-000c4fadb909](http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732837/C%C3%B3pia+de+SINOPSE-2019_16.07.2019.pdf/6e7239d5-7345-4a13-a40d-000c4fadb909)>. Acesso em: 05 ago.2019.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Boletim Informativo do Setor Mineral**, 2019. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/2674215/Boletim+Informativo+do+Setor+Mineral+2019/606fef71-b399-47b7-8cac-b0652e7ffe89?version=1.0>>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**, 2012. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 12 out. 2019.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. Análise Territorial da Faixa de Fronteira e as Contradições da Implantação dos Arranjos Produtivos Locais. **Revista Geonorte**, ed. especial 3, v.7, n.1, p. 1023-1038. 2013.

CHINAGLIA, Pedro Henrique; VIANA, Waleska Cariola. Estado Westfaliano *versus* Estado Nação e seus reflexos nas colônias da América Latina. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016. Disponível em: <[https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/CHINAGLIA-VIANA\\_SP04-Anais-do-II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/CHINAGLIA-VIANA_SP04-Anais-do-II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2019.

FREIRE, William. **Código de Mineração Anotado**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal; as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte**. Curitiba, PR: CRV, 2013.

MOREIRA, Paula Gomes. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, Bolívar (Coord.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. 453p.

NUNES, Maria. O Programa de Aceleração do Crescimento e as Fronteiras. In: PÊGO, Bolívar (Coord.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018. 453p.

SCHERMA, Márcio Augusto. As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais. 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281269/1/Scherma\\_MarcioAugusto1983-D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281269/1/Scherma_MarcioAugusto1983-D.pdf)>. Acesso em 04 maio 2019.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY - Mineral Commodity Summaries 2019: U.S. Geological Survey.200p. Disponível em: <[https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/mcs2019\\_all.pdf](https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/mcs2019_all.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

**Vale: nossa história**. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012.420p. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/book-our-history/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

VIANA, Maurício Boratto. **Panorama do Setor Mineral: Legislação e Impactos Socioambientais**, 2015. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível



em:<[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/panorama-do-setor-mineral-e-impactos-socioambientais\\_boratto\\_politicas-setoriais](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/panorama-do-setor-mineral-e-impactos-socioambientais_boratto_politicas-setoriais)>. Acesso em: 13 out.2019.