

## **Expansão minerária e neoextrativismo na América Latina: liberalização, ideologia e justiça ambiental**

*Mineral expansion and neoextractivism in Latin America: liberalization, ideology and environmental justice*

*Expansión de la minería y neoextractivismo en Latinoamérica: liberalización, ideología y justicia ambiental*

Marina Abreu Torres<sup>1</sup>

**Resumo:** Aliando-se à perspectiva de justiça ambiental, esse artigo visa contribuir para a construção de um debate crítico acerca do desenvolvimento neoextrativista e da expansão minerária no contexto latino-americano, analisando o período conhecido como *boom* das commodities (2000-2014). O trabalho analisa o fenômeno a partir de três eixos conceituais, centrados nas ideias de *liberalização, ideologia do desenvolvimento e desterritorialização*.

**Palavras-chave:** liberalização; desenvolvimento; territorialidade; mineração; extrativismo.

**Abstract:** Aligned with a perspective centered on environmental justice, this article seeks to contribute to a critical debate around neoextractivism and mineral expansion in Latin America, analysing the period known as boom of commodities (2000-2014). This work analyses this processes considering three conceptual frameworks, centered on the ideas of liberalization, ideology of development and deterritorialization.

**Keywords:** liberalization; development; territoriality; mining; extractivism.

**Resumen:** Des de la perspectiva de justicia ambiental, ese artículo pretende contribuir para la construcción de un debate crítico acerca del desarrollo neoextractivista y de la expansión mineral en el contexto latinoamericano, analisando el período conocido como boom de las commodities. El trabajo analiza el fenómeno des de três ajes analíticas, centradas en las ideas de liberalización, ideología del desarrollo y desterritorialización.

**Palabras clave:** liberalización; desarrollo; territorialidad; minería; extractivismo.

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Programa de Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo Belo Horizonte. E-mail: marabreut@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9555-6575>

## 1. Introdução

A mineração faz parte da história do Brasil desde os tempos de sua colonização. A narrativa conhecida sobre a trajetória econômica do país até o século XX é marcada pela exploração de recursos naturais e exportação dessas *commodities* para a metrópole, e desta para toda a Europa. Com a descoberta de jazidas de ouro em meados do século XVIII, a economia açucareira, baseada na *plantation* da cana-de-açúcar, foi vendo a atividade mineradora assumir um protagonismo cada vez maior na produção econômica – uma exploração que não contava com tecnologia de ponta e sustentada por uma mão-de-obra escrava. Esse cenário faz parte do pano de fundo de muitos municípios do interior de Minas Gerais, desde os mais conhecidos, por terem sido grandes centros auríferos, como Ouro Preto e Mariana, mas também de centros urbanos menores que se viram em decadência com o declínio do ciclo do ouro. Assim, o povoamento do estado esteve intrinsecamente relacionado aos achados auríferos na região.

Quase dois séculos depois, a mineração volta a ter destaque no cenário econômico brasileiro, fazendo parte do que alguns economistas chamam de *reprimarização* da economia nacional, isso é, a primazia pela exportação de produtos com baixos índices tecnológicos, as chamadas *commodities*. O setor mineiro cresce especialmente a partir da última década do século XX, com o aumento da demanda asiática por produtos minerais. Essa demanda permanece alta nos anos 2000, impulsionando o chamado *boom* mineiro e o setor extrativista em vários países da América Latina. Em 2001, a produção mineral anual do país era de 5 bilhões de dólares, valor que começa a aumentar gradativamente a partir de 2005, quando ultrapassa 10 bilhões de dólares, e chega ao ápice de 52 bilhões de dólares em 2011, representando um valor dez vezes superior em uma década (IBRAM, 2014). Assim, a mineração volta a ser um pilar de relevância para a economia brasileira, ancorada em um projeto neodesenvolvimentista impulsionado a partir dos anos 2000.

Apesar do destaque no âmbito econômico, a expansão da atividade mineradora tem sido apontada como fator de reprodução de desigualdades sociais e degradação ambiental. A ideia de que a exposição a riscos e danos causados pela exploração do ambiente impacta de maneiras distintas diferentes grupos humanos é a base da noção de justiça ambiental (ACSELRAD, 2004; LEROY, 2011), evidenciando as contradições provenientes do modelo de desenvolvimento ligado ao extrativismo mineral. Os riscos gerados por empreendimentos de desenvolvimento não são globais, mas localizados e distribuídos desigualmente e, em geral, uma parcela da população

se vê não só excluída do chamado desenvolvimento, mas também responsável por todo o ônus por ele causado (ZHOURI et al, 2005). Assim, políticas e projetos desenvolvimentistas têm desencadeado conflitos, inseguranças e perdas cotidianas, sendo palco, ainda, de grandes catástrofes socioambientais, como os recentes rompimentos de barragens de rejeitos minerários em Minas Gerais.

A expansão da mineração e, de maneira mais geral, das atividades extrativistas, é também verificada em outros contextos nacionais da América Latina, como Peru, Equador, Chile e Argentina. Considerando o fenômeno como consequência de um modo econômico globalizado e ancorado na atuação de empresas multinacionais, é de se esperar que desencadeiem dinâmicas sociais semelhantes ainda que em contextos particulares. Aliando-se à perspectiva de justiça ambiental, esse artigo visa contribuir para a construção de um debate crítico acerca do desenvolvimento neoextrativista e da expansão minerária no contexto latino-americano, analisando o período conhecido como *boom* das commodities (2000-2014). O trabalho analisa o fenômeno a partir de três eixos conceituais, centrados nas ideias de *liberalização*, *ideologia do desenvolvimento* e *desterritorialização*. A partir de noções e contextos específicos trabalhados de modo interdisciplinar por diferentes autores latino-americanos, o artigo propõe um arcabouço analítico que possa servir de base para uma análise crítica da atividade mineradora no século XXI. O trabalho é apresentado em outras quatro seções, além desta introdução. A primeira delas resgata o contexto de expansão do setor minerário na América Latina, destacando as peculiaridades do projeto neoextrativista dos anos 2000. Em seguida, apresento a convergência de diferentes teóricos acerca dos movimentos de liberalização institucional das atividades extrativistas. A terceira seção aborda de maneira crítica os discursos e ideias-força que legitimam a expansão da mineração no contexto latino-americano. Por fim, discute-se a mineração a partir de noções que tratam de seus efeitos territoriais.

## **2. A expansão do setor minerário e o neoextrativismo na América Latina**

Base das exportações dos países latino-americanos, a atividade extrativista tem se destacado economicamente no continente, fortalecendo-se ao longo dos anos, a despeito das constantes críticas e contestações das quais é alvo. Já nas décadas de 1980 e 1990, o setor de extração mineral ocupava posição de destaque na América Latina, sendo caracterizado por uma grande autonomia dos agentes privados, em um contexto de privatizações e liberação dos mercados comerciais e financeiros. A diretriz econômica predominante no período baseava-se na

ideia de que o patrimônio dos recursos naturais deveria ser de livre disponibilidade e sua comercialização regida pelas regras do mercado. Assim,

as empresas mineradoras e petroleiras desfrutavam de um contexto de liberalização de fluxos de capital (...), flexibilização ou redução das regulamentações trabalhistas, ambientais e territoriais. Como consequência, as corporações transnacionais, em especial, se expandiram nesses países (GUDYNAS, 2009, pp. 194 e 195, *tradução própria*).

Nesse período, governos de inclinação neoliberal promovem reformas ancoradas na concepção de livre oferta e demanda de mercado, orientadas a liberalizar o setor mineiro (BEBBINGTON, 2011). A tendência leva a uma redução da atividade empresarial do Estado e de políticas nacionalistas defensivas frente à intervenção estrangeira, além do abandono da exclusividade do Estado na exploração dos recursos minerais. Foi construído um consenso a favor dos investimentos estrangeiros, “baseado nas necessidades capitais de explorar novos recursos, de ampliar e modernizar as explorações existentes e diversificar os mercados, e para absorver os frutos do progresso técnico” (SÁNCHEZ-ALBAVERA e LARDÉ, 2006, p. 12).

A ascensão de governos de esquerda representou, em vários aspectos, uma continuidade ao projeto extrativista, mantendo uma inserção comercial internacional subordinada à globalização (GUDYNAS, 2009; 2013). A alta de preços de várias *commodities*, em um contexto de contínua demanda por elas, atua como forte incentivo para a promoção do extrativismo como base da política econômica do continente, implicando em uma subordinação aos acordos comerciais internacionais e aos preços impostos pelo mercado financeiro global. Assim, as decisões domésticas se mostram fortemente dependentes das oportunidades comerciais e, além da aceitação generalizada das regras de liberalização de capital, acirra-se a competitividade entre países latino-americanos na busca por investimentos estrangeiros.

No contexto brasileiro, o neoextrativismo faz parte da estratégia econômica neodesenvolvimentista, marca dos governos de centro-esquerda nos anos 2000. Proclamado como programa alternativo ao neoliberalismo e às políticas econômicas do governo FHC, o projeto neodesenvolvimentista conserva pilares do paradigma ideopolítico anterior, pautando-se nas diretrizes de liberalização comercial e na ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto. Pode ser visto, portanto, como uma espécie de "liberalismo enraizado", uma vez que articula, "de um lado, o livre comércio de produtos, a livre circulação de capitais no sistema econômico internacional (...) e, de outro, a intervenção do Estado na suas funções alocativa, distributiva, reguladora e, principalmente, estabilizadora" (GONÇALVES, 2012, p. 640). Como

destacam Milanez e Santos (2013), a premissa básica dos dois paradigmas – neoliberal e neodesenvolvimentista – permanece a mesma: a crença no crescimento ilimitado como via única de promoção do bem-estar social. A ideia de progresso estaria associada à noção de crescimento ilimitado e Estado e mercado seriam vistos como complementares. Nesse contexto, o desenvolvimentismo brasileiro se mostra como “uma estratégia capitalista, liberal e útil para o mercado” (GUDYNAS, 2013, p. 72).

No final de 2011, no Brasil, as autoridades do governo comemoram a superação das importações pelas exportações em mais de 30 bilhões de dólares - um superávit alcançado pelo aumento das exportações de produtos com baixos índices tecnológicos. A participação das matérias-primas básicas aumentou, representando 52% do total das vendas no ano (MATTEI, 2012). Dos 256 bilhões de dólares provenientes das exportações em 2011, 132 bilhões vieram do setor de *commodities* de uso intensivo dos recursos naturais, com destaque para o minério de ferro, que correspondeu a 13% das exportações do país. Paralelamente, políticas sociais de transferência de renda e o superávit da balança comercial brasileira propiciaram índices aclamados de crescimento econômico, dando ao Brasil a imagem de “campeão” na comunidade internacional (BARTELT, 2012).

Apesar do clamor internacional, o projeto desenvolvimentista apresenta contradições evidentes do ponto de vista socioambiental, além de representar um modelo econômico pouco sustentável e altamente vulnerável às oscilações do mercado internacional. Do ponto de vista estritamente econômico, o modelo se associa a uma forte onda de "desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização das exportações", além de "maior dependência tecnológica", "maior concentração de capital" e "crescente dominação financeira" (GONÇALVES, 2012, p. 638). Do ponto de vista estritamente social, o projeto econômico se baseia na expansão da fronteira de *commodities*, que inevitavelmente se choca com a territorialidade de diversos grupos sociais, gerando inúmeros conflitos ambientais (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010). Trata-se de um paradigma de desenvolvimento que se baseia no projeto moderno ocidental, de viés colonizador e em muitos aspectos análogo ao vigente durante a ditadura militar brasileira (BARTELT, 2012)

A estratégia econômica baseada na exportação de matérias-primas, como o minério de ferro, e produtos agrícolas deixa o país vulnerável a oscilações de preços segundo a demanda internacional, sem minimizar os danos e custos ambientais e, portanto, sociais. Milanez e Santos

(2013) também apontam que, ao invés de uma economia diversificada, complexa e integrada, centrada no dinamismo do setor secundário, “observa-se um movimento de insulamento de setores econômicos e redes ou cadeias de produção de alta competitividade – intensivo em recursos naturais – e o desaparecimento de outras” (p. 19). O que se produz, portanto, é a simplificação da dinâmica econômica e a configuração de um modelo que se traduz a exportar *commodities*. Nesse sentido, o neodesenvolvimentismo, assim como o modelo neoliberal, estaria cumprindo sua função de reprodução das relações sociais capitalistas, a despeito dos conflitos ambientais decorrentes das atividades econômicas preconizadas.

A literatura crítica tem mostrado que, para que a fronteira minerária (e de outras *commodities*) se expanda, barreiras jurídico-legais devem ser desobstruídas e um discurso favorável à atividade deve ser cuidadosamente articulado. Assim, nas seções seguintes, a expansão das atividades extrativistas será discutida a partir de três eixos analíticos, considerando seus aspectos institucionais, ideológicos e socioambientais.

### **3. Liberalização: reformas regulatórias no contexto neoextrativista**

Na tentativa de compreender o recente *boom* da mineração, Bebbington e Valencia (2011) argumentam que essa expansão se deu de uma forma mais planejada que as anteriores, envolvendo reformas institucionais pensadas e dirigidas por um conjunto de atores nacionais e internacionais. Esses projetos estariam voltados a liberalizar o setor mineiro para facilitar os investimentos estrangeiros. Os autores chamam de *neoliberalização* o processo que corresponderia às “relações entre neoliberalismo, reforma institucional e mudanças nos direitos de acesso e de controle dos recursos naturais” (BEBBINGTON e VALENCIA, 2011, p. 312, *tradução própria*). Analisando o contexto latino-americano de modo geral, eles avaliam que se trata de um conjunto de investimentos cujo fim é facilitar a expansão massiva de certos setores, como a mineração e o agronegócio, e integrá-los a mercados internacionais, sobretudo asiáticos. A liberalização do movimento de capitais, a reforma dos códigos legais que regulam a atividade mineira e a flexibilização de normas ambientais e de controle social estariam incluídas nesse processo.

As reformas institucionais incluem modificações nos marcos legais da mineração que, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, ocorreram em todos os países da América Latina durante a década de 1990 e, no Chile, em 1983. Foram mudanças substantivas nas legislações mineiras que, sem exceção, determinaram que o Estado teria domínio

absoluto, inalienável e imprescritível sobre os bens minerais. Em relatório sobre a mineração, a comissão aponta que todas as legislações consideram a mineração uma atividade de “interesse público”, de “utilidade pública” ou de “interesse social” (SÁNCHEZ-ALBAVERA e LARDÉ, 2006). Essas diretrizes normativas fazem parte do processo de liberalização do setor, determinando direitos sobre a propriedade dos recursos, subdividindo-os em recursos do subsolo dos superficiais. Ao atribuir ao Estado a propriedade dos bens do subsolo, os chamados “superficiários” - ou seja, aqueles que se encontram "acima" dos valiosos recursos minerais subterrâneos - passam a ser coadjuvantes no processo de expansão da indústria mineira, frequentemente invisibilizados em suas demandas territoriais. Da mesma forma, considerar legalmente a mineração como uma atividade de utilidade pública, como no caso do Brasil, atribui *a priori* uma denotação positiva ao setor, negligenciando seus impactos e efeitos negativos. No cerne da legislação, portanto, naturaliza-se o incentivo à atividade.

Uma análise do relatório da CEPAL evidencia que o modelo econômico baseado na exportação de bens primários não é visto como uma decisão política, mas como uma *necessidade*, um processo inevitável diante da demanda global por *commodities*. Segundo a avaliação da comissão, a mineração é uma indústria que *deve* crescer “para fora”, para mercados extra-regionais, uma vez que os países latino-americanos não teriam condições de “absorver a oferta exportável”, o que seria “contraproducente” (SÁNCHEZ-ALBAVERA e LARDÉ, 2006, p. 44). A lógica do mercado também fica explícita na discussão sobre as atividades econômicas mais recomendadas para a região. Pensando na cadeia produtiva do minério, o relatório refuta a ideia de que governos deveriam focar investimentos em indústrias com “alto grau de elaboração”. Para a CEPAL, dependendo da situação de mercado, as economias se beneficiariam mais da exportação do mineral bruto, sem refinamento. A recomendação da comissão não é para a elaboração de um projeto político amplo, pautado em um modelo econômico planejado pelo Estado a partir de uma perspectiva de longo prazo. O relatório, ao contrário, transparece uma visão de que os governos devem ser reféns do jogo de mercado e guiados pelas oportunidades do momento.

São vários os autores que reconhecem o processo de liberalização do setor mineiro, evidente no relatório da CEPAL. Para a literatura crítica, seria necessário construir uma ecologia política do *boom* mineiro, analisando o fenômeno como "estratégia deliberadamente impulsionada pelos centros de poder mundial", e não como fato isolado (ARAOZ, 2010, p. 62).

Antonelli (2009), por sua vez, chama de “aliança hegemônica” o dispositivo que enlaça as relações do capital transnacional, em redes de operadores e mediadores, com o Estado, incluindo as diferentes instituições que o compõem e por meio das quais institucionaliza o paradigma extrativista. Analisando o contexto brasileiro, Zhouri (2014) fala de *desregulação ambiental*. Empreendimentos minerários, por exemplo, demandam a instalação de grandes minas a céu aberto, além de estruturas para o transporte e escoamento dos produtos extraídos. Entretanto, os processos de licenciamento ambiental avaliam cada uma dessas estruturas separadamente, operando uma fragmentação que, por si só, “já é reveladora da lógica de apropriação territorial que promove uma *di-visão* instrumental ao controle do meio ambiente e à fragmentação dos sujeitos e de suas eventuais resistências” (ZHOURI, 2014, p. 125). Além disso, Zhouri et al (2005) analisam as estratégias dos órgãos ambientais licenciadores que, orientados por uma crença na modernização ecológica, viabilizam a instalação de mega empreendimentos, sem possuir um quadro técnico mínimo que possa aferir um real dimensionamento dos seus impactos.

Para Gudynas (2013), as normatizações utilizadas para conferir outorgas às empresas são, na verdade, medidas despolitizadas para evitar conflitos na arena política. Assim, as exigências feitas nas avaliações de impacto ambiental seriam instrumentos de eficácia reduzida na América do Sul “devido à forma que é feita a fiscalização e à fraqueza da estrutura jurídica” (GUDYNAS, 2013, p. 67). Essas práticas apostam na modernização ecológica como forma de solucionar futuros “colapsos ambientais” (ZHOURI et al, 2005). Assim, conformam o que Zhouri aponta como o paradigma da adequação ambiental,

destinado a viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe algumas ‘externalidades’ ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias, desde que essas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário (ZHOURI, 2008, p. 4).

Assim, ainda que legislações ambientais tenham sido consolidadas nos países da América Latina desde a década de 1980, mecanismos extrajurídicos são inseridos nos processos de concessão de licenças, facilitando a expansão do setor. A neoliberalização implica também no entrelaçamento de normas consolidadas, em uma hierarquia de direitos que faz da territorialidade minerária uma prioridade. Quando as regulamentações vigentes não são suficientes para viabilizar os empreendimentos, mecanismos *ad hoc* são acionados de modo a permitir a entrada dos projetos, reafirmando um plano político de liberalização do setor.

#### 4. Vendendo extrativismo: o desenvolvimento como ideologia

Na análise sobre o processo de expansão das indústrias mineiras, outra base teórica amplamente articulada pelos autores diz respeito às ideias-força que legitimam esse processo. Afinal, os movimentos sociais de resistência e as contestações aos empreendimentos minerários também crescem de forma acelerada e não cessam de aparecer conflitos em todos os países nos quais a indústria se faz presente. Assim, torna-se relevante compreender como dinâmicas violentas e expropriatórias são legitimadas nos contextos de expansão da mineração e outras atividades extrativistas. O discurso ideológico de sustentação do neoextrativismo articula as noções de progresso, crescimento e desenvolvimento, atribuindo a elas uma carga semântica inquestionavelmente positiva. Trata-se de um discurso entendido não como mera expressão do pensamento, mas como "prática, com condicionamento, regras e transformações históricas" (ESCOBAR, 1995, p. 216, tradução própria).

No discurso do desenvolvimento, o modelo extrativista e a mineração têm sua finalidade projetada para o futuro, a partir da retórica do desenvolvimento sustentável. Para Antonelli (2009), essa retórica produz fortes intervenções na cultura, colonizando representações sociais, construindo legitimidades e incitando desejos" (p. 53). Sua eficácia seria proveniente do funcionamento de um dispositivo global contemporâneo, cujos discursos e práticas significantes são produzidos por redes transnacionais e em marcos interinstitucionais, inscritos por atores hegemônicos com capacidade para a institucionalização e naturalização do modelo extrativista da megamineração. Assim,

promovem-se políticas e planos de intervenção comunitária e comunicativa, estratégias, modos e meios para conseguir a permissão das comunidades afetadas ou ameaçadas por empreendimentos minerários. Simultaneamente, é construída uma imagem positiva da megamineração e seu crédito social – na ordem das crenças, da confiança, dos valores (ANTONELLI, 2009, p 56, tradução própria).

Em *Encountering development – the making and unmaking of the Third World* (1995), Escobar constrói críticas às políticas adotadas em nome do desenvolvimento que teriam se tornado mecanismos de controle tão perversos e efetivos quanto o aparato colonial. Esses mecanismos estariam baseados em contos de pobreza, crescimento, fome e numa visão de mundo que separa os desenvolvidos daqueles que lá querem chegar, os subdesenvolvidos. Para ele, o “desenvolvimento tem sido vinculado a uma economia de produção e desejo, mas também de fronteira, diferença e violência” (ESCOBAR, 1995, p. 214, tradução própria). A divisão clássica entre um Primeiro Mundo, rico, civilizado e desenvolvido, e o Terceiro Mundo, pobre, bárbaro e

subdesenvolvido teria permitido a legitimação de práticas violentas e nocivas.

Muitos economistas teriam se empenhado em apontar esses obstáculos ao desenvolvimento, assim como encontrar os ingredientes que faltavam para que ele se concretizasse nos países do chamado Terceiro Mundo. Entre eles, estaria Lewis, cujo modelo da economia dual se baseava na divisão da economia de um país e sua vida social em dois setores: um moderno, outro tradicional. Assim, “o desenvolvimento consistiria na progressiva invasão do moderno sobre o tradicional, na extensão regular da economia monetária sobre o vasto mundo da subsistência ou quase subsistência” (ESCOBAR, 1995, p. 78). Escobar chama atenção para as conseqüências discursivas dessa construção dualística, uma vez que Lewis opera uma equivalência entre tradição e atraso, um peso a ser dispensado o mais rápido possível e uma parte da economia com nada a contribuir para o processo de desenvolvimento. O “subdesenvolvido” ou o “nativo” é freqüentemente associado a um tempo anterior ao moderno, de forma que uma relação de poder específica é criada. Na sua avaliação, o desenvolvimento se tornou tão importante para o chamado terceiro mundo que passou a ser aceitável que os líderes sujeitassem suas populações a uma variedade infinita de intervenções:

[O desenvolvimento tornou-se] tão importante que as elites do primeiro e terceiro mundos aceitaram como preço o empobrecimento massivo, a venda dos recursos do terceiro mundo para o ofertante mais conveniente, a degradação de suas ecologias físicas e humana, assassinatos e tortura, a condenação de suas populações indígenas à quase extinção; tão importante que muitos no terceiro mundo passaram a se pensar como inferiores, subdesenvolvidos e ignorantes, e a duvidar do valor de sua própria cultura, decidindo como alternativa jurar lealdade às bandeiras da razão e do progresso; tão importante, finalmente, que alcançar o desenvolvimento obscureceu a consciência da impossibilidade de preencher as promessas que o desenvolvimento parecia fazer (ESCOBAR, 1995, P. 52).

Na mesma linha, Sachs (2000) argumenta que o desenvolvimento forneceu um marco de referência fundamental para políticas dirigidas ao “Sul”. Para ele, o desenvolvimento forma uma estrutura ou atitude mental, uma vez que é muito mais que um empreendimento socioeconômico, mas uma “percepção que molda a realidade, um mito que conforta sociedades, uma fantasia que desencadeia paixões” (SACHS, p. 12). Apesar de ocupar o centro de uma constelação semântica poderosa, seria uma das poucas palavras “tão ineficazes, tão frágeis e tão incapazes de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento” (ESTEVA, 2000, p. 61). Assim, o conceito teria se tornado algo sem forma, sem um significado preciso, mas que permite que intervenções sejam feitas em nome de um objetivo maior. É nesse sentido que se anuncia que o balanço das atividades extrativistas seria positivo, a despeito dos impactos sociais e negativos

que, supostamente, podem ser compensados e mitigados tecnicamente. A expansão de indústrias como a mineira é defendida porque elas, supostamente, trazem um benefício geral para toda a nação.

Assim, o setor é visto como sendo de interesse público e aqueles que o questionam seriam entraves ao desenvolvimento e ao crescimento econômico. No Equador, o presidente Rafael Correa, eleito em 2007, destinou 20% do seu território, incluindo zonas naturais protegidas, para a atividade mineradora. Apesar do contexto de contestação social, o presidente qualificou os movimentos ambientalistas de “esquerdismo infantil” e “fundamentalismo ecológico” (DELGADO-RAMOS, 2010). García (2013) também afirma que os argumentos que postulam o extrativismo como motor do crescimento econômico fazem parte de um manejo estratégico dos governantes, que não apresentam visões alternativas de desenvolvimento local. Assim, os que se opõem a essa agenda “são simplesmente criminalizados e restringidos a uma esfera de apelativos que os qualificam de infantis ou perigosos para o progresso nacional” (GARCIA, 2013, p. 242, *tradução própria*).

Na sua discussão sobre o neo-extrativismo, Gudynas (2009) argumenta que em vários países da América Latina, atividades como a mineração são defendidas por governos como necessárias para a implementação de programas de transferência de renda. Esses programas conferem um valor simbólico que opera em favor do novo extrativismo e deixa em segundo plano os efeitos devastadores da atividade. Com isso, muitas das discussões sobre o extrativismo e a mineração giram em torno de como usar as rendas provenientes do setor. Os governos locais clamam por porcentagens maiores e as disputas políticas se dão para a definição do destino dos recursos arrecadados. Analisando o contexto argentino, Berardi (2013) faz um diagnóstico semelhante:

A necessidade de obter divisas se coloca como estratégia fundamental para sustentar os planos sociais que contenham a crise social, legitimem os processos políticos e desativem as resistências de conflitos ambientais derivados dessas atividades (p. 255)

Assim, esse modelo estaria baseado em uma noção de desenvolvimento essencialmente mercantilista. Ela argumenta que os impostos pagos são uma pequena porcentagem perto dos incentivos fiscais fornecidos, os trabalhos são temporários para as fases de instalação dos projetos. Embora palavras como crescimento e progresso tem sido associadas sistematicamente à mineração, a realidade mostra uma atividade com inúmeros passivos ambientais, como o consumo de milhões de litros de água diários e energia. Santos (2014) afirma que a “idéia-força

da inexorabilidade” é “intrínseca ao campo semântico que envolve termos como desenvolvimento e progresso” (p. 154), emoldurando o que chama de encurralamento.

A ideologia do desenvolvimento reproduz e reforça injustiças ambientais e determina que coletividades dotadas de visões distintas de usos do ambiente se adaptem à lógica de grandes empreendimentos, cuja implementação torna-se inexorável. Assim, a mineração é vista como inevitável e, portanto, inquestionável, uma vez que trará desenvolvimento ao município, ao estado e, em última instância, ao país. No discurso do senso comum, incorporado pelos órgãos ambientais, não é desejável que sejam colocados entraves ao desenvolvimento.

### **5. Encurralando sujeitos: extrativismo e desterritorialização**

Além do reconhecimento de uma tendência de liberalização no setor mineiro e de análises que revelam os efeitos simbólicos do discurso do desenvolvimento, muitos autores descrevem os efeitos de desterritorialização desencadeados pela atividade mineira. Entendendo a territorialidade como o processo de apropriação de um determinado espaço geográfico, que diz respeito tanto às práticas e usos do ambiente, quanto aos sentidos atribuídos a ele, é evidente que a instalação de grandes empreendimentos extrativistas entra em choque direto com outras formas de territorialização. Transformações nos usos e nas possibilidades de usos do território configuram processos complexos que perpassam dimensões materiais e simbólicas, muitas vezes simplificadas na noção de *impactos* ou *danos* ambientais. Se a liberalização do setor extrativista, traduzida em incentivos econômicos, apoio do Estado, flexibilização de normas ambientais e estratégias desreguladoras, tem sido analisada como um motor para essa expansão, as idéias-força de progresso, crescimento e desenvolvimento fornecem as bases de legitimação para esse processo. No entanto, é preciso olhar também para o lugar (ESCOBAR, 2001), para as dinâmicas sociais e processos de produção da localidade (APPADURAI, 2004) e documentar as distintas dimensões de transformação territorial desencadeadas por essas atividades (BEBBINGTON, 2011).

Para Santos (2014), “a inexorabilidade abstrata do desenvolvimento se constrói, passo a passo, na concretude das violências que sofre o encurralado” (p. 154). O encurralado é aquele que se encontra nas “zonas sacrificáveis”, como chamadas por Berardi (2013), ou “zonas de sombra”, tal qual nomeadas por Santos. Assim, falar sobre mineração, por exemplo, é discutir sobre um processo que se dá pela acumulação por desapropriação, ou seja, que tem “a desapropriação como mecanismo essencial para o acesso, gestão e usufruto privado dos recursos” (DELGADO-

RAMOS, 2010, p. 10). A expansão do setor se dá na medida em que minas de alta ou média concentração vão se esgotando, sendo os investimentos transferidos para regiões de minério mais pobre, mas que pode ser explorada através do uso de alta tecnologia e processos químicos muitas vezes altamente tóxicos. Por isso, os impactos da mineração contemporânea seriam qualitativamente mais agressivos no tempo e no espaço. Para o autor, essas atividades,

tipicamente, incluem a exacerbação dos processos de apropriação e despojo de terras, água e outros recursos naturais; se observam impactos em muitos casos irreversíveis ao meio ambiente e à saúde da população em meio e longo prazo, e não somente durante o tempo da atividade mineira. Agrava-se o descontentamento social e os cenários de violência e conflito, entre outros aspectos (DELGADO-RAMOS, 2010, p. 10, tradução própria).

Para Feregrino (2013), a territorialidade não é uma resposta consensual, mas uma confrontação permanente que imprime a ela um sentido altamente relacional. Ela destaca o caráter conflitivo da apropriação e valorização de um território, no qual estão configuradas dinâmicas e atores. A territorialidade está sustentada em um pertencimento e identificação com um determinado território. Assim, a expansão da mineração pode ser caracterizada pelas relações de poder e de conflito, uma vez que a apropriação não se refere somente ao pertencimento físico e material, mas também a uma apropriação simbólica e cultural dos sujeitos. Ela analisa conflitos socioambientais mineiros do estado de San Luis Potosí, no México, e argumenta que as lutas de resistência mostram que o modelo neoextrativista constitui projetos que se impõem sobre territorialidades existentes. A instalação desses empreendimentos não conta com a participação social dos grupos que se verão diretamente afetados e, muitas vezes, violam pactos estatais e os direitos dos povos a um ambiente são (p. 271). A análise de conflitos mineiros deixa evidente, segundo ela, como os atores que ali convergem (as empresas mineradoras, o governo em seus três níveis, as comunidades que de maneira local e regional estão sendo diretamente afetadas pela indústria mineradora), se apropriam e valoram um território de maneira antagônica. Assim, na medida em que grupos sociais vêem a reprodução de suas formas de fazer e viver ameaçadas por pretensões divergentes de uso do ambiente, configura-se uma relação conflitiva material e simbolicamente.

Em diálogo com essa perspectiva, Zhouri e Laschefski (2010) propõem uma tipologia de conflitos ambientais, diferenciando-os em distributivos, espaciais e territoriais. Os conflitos ambientais distributivos se referem a desigualdades no que tange as possibilidades de acesso e utilização dos recursos naturais. Já os conflitos espaciais abrangem processos causados por

efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais, tais como emissões gasosas e poluição da água. Finalmente, os conflitos ambientais territoriais marcam situações em que há uma sobreposição na reivindicações territorial por diferentes grupos sociais, portadores de identidades e lógicas culturais diferenciadas (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p.23). Esses conflitos expõem contradições e formas de injustiças ambientais desencadeadas por grandes empreendimentos, como barragens hidrelétricas, projetos minerários, monoculturas de eucalipto e cana-de-açúcar, uma vez que grupos específicos assumem todo o seu ônus ambiental e, portanto, social. Os projetos de desenvolvimento implicam em uma apropriação homogeneizadora do espaço, sustentada na exploração de territórios tradicionalmente habitados por camadas sociais vulneráveis, como povos indígenas, quilombolas, comunidades ribeirinhas, populações camponesas, dentre outros. Dessa forma, levam a “mudanças territoriais drásticas, não bem entendidas pela população local e que trazem consigo uma combinação de maior risco e insegurança sob o argumento de promover a modernidade” (BEBBINGTON, 2011, p. 55).

Assim, “os grupos envolvidos apresentam modos distintos de produção dos seus territórios, o que se reflete nas variadas formas de apropriação daquilo que chamamos de natureza naqueles recortes espaciais” (ZHOURI e LASCHEFSKI, 2010, p. 23). Esses atores possuem projetos distintos de uso e apropriação do espaço, configurando conflitos territoriais. Nesse sentido, muitos conflitos ambientais são também conflitos sobre a produção do território. Está em disputa qual o tipo de relação entre sociedade e ambiente deve predominar em um território, qual significado esses espaços deveriam ter e quais os tipos de laço que esses territórios deveriam ter com outros. Portanto, a expansão da mineração implica em uma competição entre pelo menos dois projetos geográficos. Enquanto territorialidades tradicionais no campo permitem usos múltiplos do ambiente e uma ocupação plural do território, a mineração implica em um projeto que assegure a ocupação por um só ator. Assim,

o primeiro implica mudanças territoriais sucessivas, cotidianas e marcadas por continuidades com significados históricos; o segundo implica mudanças territoriais drásticas, não bem entendidas pela população local e que trazem consigo uma combinação de maior risco e insegurança sob o argumento de promover a modernidade (BEBBINGTON e VALENCIA, 2011, pp. 54 e 55, *tradução própria*).

São encontros entre distintas geografias, entre distintas territorialidades, entre atores sociais que antes não se conheciam e entre distintos modelos de desenvolvimento e de vida. A geografia do empreendimento é ficcional e oculta territorialidades locais e, como consequência,

ela aponta a domesticação de uma existência cultural autônoma (SANTOS, 2014).

Além disso, os mega empreendimentos minerários são responsáveis pela transformação das *estruturas sociais locais*, acirrando disputas legais e tensões internas dentro dos territórios rurais envolvidos. O avanço do capital mineiro nessas regiões leva à aceleração da implantação de uma economia de mercado improvisada e caótica (BEBBINGTON e VALENCIA, 2011). Com a expansão da mineração, muitas comunidades perdem acesso a zonas de produção ou têm o acesso drasticamente reduzido, levando ao que chamam de “descampenização”. Estudos empíricos analisados pelos autores revelam que os fundos de compensação recebidos pelos membros das comunidades reassentadas ou que venderam suas terras foram utilizados por pouco tempo ou tiveram pouco impacto no bem-estar familiar. Em muitas situações, regimes de propriedade individual substituem sistemas comunitários de propriedade à terra e aos ativos físicos e monetários derivados dos recursos comuns. Além disso, esses trabalhos mostram que a migração do campo para a cidade de pessoas afetadas pela mineração tem sido, em geral, um processo complicado e doloroso. Lutas internas são também exacerbadas diante da possibilidade de obter benefícios econômicos através da negociação com as empresas. Conflitos pessoais, comunais e intergeracionais se sucedem, reorganizando as estruturas locais, mas também as formas como diversas organizações da sociedade civil se interrelacionam, e como estas se vinculam ao Estado central e à grande empresa privada. O ambiente se torna mais movimentado, mais inseguro e as possibilidades de reprodução dos modos de vida tradicionais são constantemente desafiadas.

## 6. Considerações finais

A partir de uma abordagem interdisciplinar focada em diferentes contextos nacionais, é possível perceber uma convergência das análises no que diz respeito a três eixos - neoliberalização, ideologia do desenvolvimento e desterritorialização -, cuja apreciação fornece bases conceituais para analisar o contexto de expansão da mineração no Brasil e na América Latina. Em primeiro lugar, verifica-se no continente uma crescente liberalização dos setores extrativistas, a partir de reformas regulatórias ou de mecanismos extrajurídicos inseridos nos processos de concessão de licenças. Quando as regulamentações vigentes não são suficientes para viabilizar grandes empreendimentos, mecanismos *ad hoc* são acionados de modo a permitir a entrada dos projetos. Assim, o licenciamento de empreendimentos diversos evidenciam uma hierarquia de direitos que faz da territorialidade mineira uma prioridade em detrimento das

populações locais.

Esses processos são legitimados através das promessas de desenvolvimento econômico e progresso, que se baseiam na ideia-força da inexorabilidade, levando ao encurralamento daqueles que passam a habitar “zonas de sombra” (SANTOS, 2014). Os grandes empreendimentos extrativistas, financiados por incontáveis investidores, com capital globalizado, são imediatamente decretados como sendo de interesse público pelo Estado, e passam a ser apoiados pelas instâncias de poder e considerados desejáveis, independente das consequências que podem trazer para o território. Em uma lógica liberal, a chegada de uma corporação multinacional, que trará recursos para uma região de economia debilitada, movimentando setores econômicos e atraindo mais investimentos, só pode ser boa – gera renda e trabalho para uma população classificada como pobre e carente. Entretanto, mudanças drásticas são engendradas no modo de ser de centenas de famílias sem que, na maior parte dos casos, seja dada a elas a possibilidade de escolha sobre essas transformações.

Assim, os processos de licenciamento ambiental são regidos por corpos técnicos e políticos que muitas vezes negam aos moradores locais o direito de dizer sobre o processo que os afetará. No geral, são essas as mesmas populações historicamente excluídas no processo de reconhecimento de direitos, a quem a condição de cidadania plena parece nunca chegar. São sujeitos subalternos (SPIVAK, 2010) a quem o acesso à terra tem sido negado ou dificultado desde os tempos coloniais e que continuam vendo desafiada a possibilidade de viver segundo seus próprios valores.

## 7. Referências

ACSELRAD, H. “Justiça ambiental - ação coletiva e estratégias argumentativas”. In: ACSELRAD, H; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Demará, 2004.

ANTONELLI, M. Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura - La gestión del paradigma hegemónico de la "minería responsable y el desarrollo sustentable". In: SVAMPA, M.; ANTONELLI, M. (eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

APPADURAI, A. A Produção de Localidade. In: *Dimensões Culturais da Globalização: a modernidade sem peias*. Lisboa: Teorema, 2004, p. 237-263.

ARAÓZ, H. M. “El agua vale más que el oro” – Grito de resistencia decolonial contra los nuevos dispositivos expropriatorios. In: DELGADO-RAMOS, G. C. (coord.) *Ecología Política de la*

*Minería en América Latina – Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería.* Coyoacán: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2010.

BARTELT, D. D. Introdução. In: *Um Campeão Visto de Perto Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro.* Rio de Janeiro: Fundação Heinrich-Böll, 2012.

BEBBINGTON, A. e VALENCIA, L. H. Conclusiones: minería, neoliberalización y reterritorialización del desarrollo rural. In: *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

BEBBINGTON, A. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

BERARDI, A. L. Resistencia en el Valle Calchaquí. Conflictos ecológicos y distributivos en torno al proyecto megaminero Agua Rica. In: DELGADO-RAMOS, G. C. (coord.). *Ecología Política del Extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental.* Buenos Aires: CLACSO, 2013.

DELGADO-RAMOS, G. C. Presentación. In: DELGADO-RAMOS, G. C. (coord.) *Ecología Política de la Minería en América Latina – Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería.* Coyoacán: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2010.

ESCOBAR, A. Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography*, 20, 2001. p. 139-174.

ESCOBAR, A. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World.* New Jersey: Princeton University Press, 1995.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W (org.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.* Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

FEREGRINO, C. B. Conflictos socioambientales en San Luis Potosí. In: DELGADO-RAMOS, G. C. (coord.). *Ecología Política del Extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental.* Buenos Aires: CLACSO, 2013.

GARCÍA, A. P. Ecología Política y minería a gran escala - Estudio del Proyecto “Mirador” en Ecuador. In: DELGADO-RAMOS, G. C. (coord.). *Ecología Política del Extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental.* Buenos Aires: CLACSO, 2013.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, v.112, 2012. p. 637-671.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. *Extractivismo, política y*

*sociedad*. Quito: CLAES, 2009. p. 187-225.

GUDYNAS, E. Estado compensador e novos extrativismos - As ambivalências do progressismo sul-americano. *Nueva Sociedad especial em português*, 2013. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/estado-compensador-e-novos-extrativismos-as-ambivalencias-do-progressismo-sul-americano/>>. Acesso em: 20/04/2019.

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração. *Relatório Anual IBRAM Julho 2011 – Junho 2012*. 2012. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/>>. Acesso em: 05/09/2014.

LEROY, Jean P. “Justiça Ambiental”. In: *Mapa dos Conflitos Ambientais do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC- LEROY\\_Jean-Pierre\\_Justi%C3%A7a\\_Ambiental.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC- LEROY_Jean-Pierre_Justi%C3%A7a_Ambiental.pdf) > Acesso em: 04 de maio de 2014.

MATTEI, L. Desenvolvimento Brasileiro no Início do Século XXI – Crescimento Econômico, Distribuição de Renda e Destruição Ambiental. In: *Um Campeão Visto de Perto Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich-Böll, 2012.

MILANEZ, B. ; SANTOS, R. S. P. . A Rede Global de Produção (RPG) do minério de ferro: empresas, Estado e agentes de contestação. *Anais do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia*, 2013. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Milanez-2013-A-Rede-Global-de-Produ%C3%A7%C3%A3o-RPG-do-Min%C3%A9rio-de-Ferro-empresas-Estado-e-agentes-de-contesta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 20/04/2019.

SACHS, W. Introdução. In: SACHS, W (org.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

SÁNCHEZ-ALBAVERA, F; LARDÉ, J. Minería e Competitividade internacional na América Latina. *Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago: CEPAL, 2006.

SANTOS, A. F. M. Não se pode proibir comprar e vender terra – Terras de ocupação tradicional em contexto de grandes empreendimentos. In: ZHOURI, A. e VALENCIO, N. (Orgs.) *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

SPIVAK, G. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

ZHOURI, A. Diversidade cultural, Justiça Ambiental e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008.

ZHOURI, A. Mineração e desregulação ambiental: Limites do consensualismo e da mediação em situações de conflito ambiental. In: ZHOURI, A. e VALENCIO, N. (orgs) *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. & PEREIRA, D. Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. & PEREIRA, D. (orgs) *A Insustentável leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais um novo campo de investigação. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. (orgs) *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2010.

---

Artigo de temática livre

Data de envio: 30/04/2019

Data de aceite: 15/06/2019

Como citar:

TORRES, Marina Abreu. Expansão minerária e neoextrativismo na América Latina: liberalização, ideologia e justiça ambiental. **Revista Científica Foz**, v. 2, n. 1, p. 192-210 jul. 2019.