



RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NOS TERRITÓRIOS OCUPADOS PELA MINERAÇÃO: UM CAMINHO A SER SEGUIDO COM MÉTODOS ADEQUADOS

Caio Mário Trivellato Seabra Filho

Urge a necessidade de utilização de mecanismos cada vez mais eficientes e com efetividade para a formulação e o desenvolvimento de normas para o setor mineral, considerando as funções do Estado regulador, que necessita abrir um ambiente salutar nos mercados, avaliando de fato o que é necessário ser normatizado, assegurando assim a consecução eficiente dos objetivos econômicos, sociais e de sustentabilidade.

Por isso, regular para a sociedade, seja ela entendida como um setor específico ou para todos os cidadãos, é um ato de responsabilidade, norteado pelos princípios estabelecidos no art. 2º da Lei n.º 13.874/2019, especialmente a garantia da liberdade no exercício da atividade econômica, a intervenção excepcional do Estado sobre as atividades econômicas, a vulnerabilidade do particular perante o Estado e a boa-fé do particular perante o poder público.

Como se sabe, a atividade de mineração promove total interface com a sociedade. Primeiro, o seu desenvolvimento não pode ser escolhido, setorizado e organizado por região e produções uniformes, eis que a formação geológica, decorrente de um desenvolvimento de milhões de anos, não é uniforme e não se distribui no território nacional igualmente. Cada região, com base em sua formação, apresenta suas vocações para um ou mais recursos minerais ou para nenhum deles. Sendo assim, a rigidez locacional é o princípio regente da atividade mineral, demonstrando que não é possível escolher o local em que acontece a ocorrência de determinado mineral e, muito menos, a sua quantidade e qualidade.

Segundo, com a multiplicidade de ocorrências de recursos minerais em diversidade de qualidades e quantidades, temos também a abrangência territorial. Como o minério não “escolhe” a sua ocorrência, a atividade mineral convive com as descobertas e com as interferências com o meio ambiente natural, histórico-cultural e social. Exatamente neste ponto, temos os conflitos gerados pela atuação natural de agentes do setor mineral.

O termo “conflito” advém do latim *conflictu* e significa o embate de pessoas, desordem, tumulto, sendo a sua essência a oposição, a divergência de ideias ou pleitos.

Diante de um cenário altamente litigioso no Brasil, com a judicialização de temáticas simples e complexas, tornou-se necessário repensar se o Estado-Juiz, através do Poder Judiciário, era o foro mais adequado para a solução de todo tipo de demandas, o qual se utiliza de um terceiro imparcial que guia um processo, com fases de instrução, julgamento e recursos. A falta de celeridade das decisões,

devido ao relevante congestionamento de processos, colapsou o sistema e, com isso, passou-se a pensar em novos rumos para a solução adequada de conflitos.

Como formas de resolução de conflitos, temos a autocomposição, quando as partes, sem a intervenção de terceiro, promovem um ajuste de vontades e colocam fim ao desacordo que criaram sem acionamento do Estado ou de outra forma de intervenção. Como meio autocompositivo de resolução de conflitos, a mediação utiliza-se de um terceiro facilitador na comunicação entre partes, que não sugere soluções, mas fortalece, traz as partes a posições empoderadas e revela pontos da controvérsia. Por sua vez, a conciliação possui um terceiro que busca conciliar interesses de forma mais efetiva, formulando sugestões para a resolução do conflito.

Por sua vez, a heterocomposição é a forma de solução de conflitos em que um terceiro promove a intervenção na disputa, de modo estatal ou paraestatal, seja pelo Poder Judiciário, quando do julgamento em processo judicial, ou por arbitragem.

Com o desgaste da atuação direta do Poder Judiciário através dos processos judiciais que soluciona disputas com inúmeros recursos e um longo percurso, o Estado repensou a sua atuação através do Poder Judiciário e com a edição da Lei n.º 9.307/1996, que trata sobre o procedimento de arbitragem, como também, pela Resolução CNJ n.º 125/2010, passou a incentivar os métodos adequados de solução de controvérsias. No âmbito privado, a iniciativa tem resultados favoráveis, com o uso da arbitragem e mediação para disputas empresariais e societárias. Na área pública, o Poder Judiciário, após a promulgação do novo Código de



Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015) passou a adotar centros de solução de conflitos, com o objetivo de colocar fim às longas disputas judiciais mesmo após o ingresso do processo judicial. Nessa esteira, o Ministério Público, que enquanto fiscal da sociedade já exercia o papel de proteção dos direitos difusos e coletivos previsto na Lei n.º 7.347/1985, para buscar a elucidação dos fatos e compensação por eventuais danos e ajustar condutas, convoca os supostos infratores que figuram em Inquérito civil para uma espécie de audiência de conciliação, podendo resultar no instrumento do TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), conforme previsão legal específica.

Assim, os órgãos da Administração Pública também foram compelidos a buscar a resolução de seus conflitos pela mediação, conciliação e arbitragem administrativa, promovendo a pacificação social e regularização de forma mais célere e efetiva.

Partindo-se de um histórico mais recente, o Regimento Interno do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), contido no Decreto n.º 7.092/2010, delegava a competência de lidar com o planejamento setorial e institucional, baseados nas dimensões democrática, econômica, social, ambiental e de sustentabilidade e desenvolvimento regional à Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento da Mineração. Além disso, com o objetivo de dar o efetivo andamento às ações de regularização mineral, promovendo acordos, dirimindo conflitos entre agentes do setor, foi criada, na Diretoria de Fiscalização do DNPM, a CORDEM (Coordenação de Ordenamento Mineral), que realizou trabalhos relevantes em diversos projetos em todo o território nacional.

No entanto, não existia um procedimento, um acervo de acordos, arquivos ou regulação específica. As ações realizadas eram localizadas e específicas, mediante a atuação direta em regiões de crise ou em áreas de mineração com conflitos ou invasões. Com a efetiva edição do Regimento Interno da recém-criada Agência Nacional de Mineração, as competências referentes à resolução de conflitos foram destinadas aos seguintes órgãos: (i) Assessoria de Relações Institucionais; (ii) Coordenação de Mediação de Conflitos e Ordenamento Mineral – CMCOM, ligada à Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais.

Seguindo as premissas de outras agências reguladoras, a ANM publicou a Resolução ANM n.º 21/2020, quando foi criado o órgão específico, a “Assessoria de Resolução de Conflitos”, com o objetivo de trabalhar na resolução de conflitos nos territórios da mineração

de forma mais organizada, sistematizada, ampla e com procedimentos.

Para que exista harmonia na conjugação dos interesses e um uso racional, garantindo a prosperidade das atividades econômicas e a compatibilização com os espaços urbanos, comunidades, empreendimentos industriais, comerciais, assim como a preservação dos patrimônios histórico, cultural, arqueológico, espeleológico, natural, dentre outros, é essencial que o território possua uma ordem, guiada por normas, planos e comprovada como tecnicamente viável, analisando-se o caráter espacial a curto, médio e longo prazos.

Daí a expressão “ordenamento territorial”, que advém da Carta Europeia de Ordenação Territorial de 1983, que o define como “(...) a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública, concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz” (CEOT, 1983).”

Nesta linha, quando se busca a compatibilização da mineração em um território, tratamos do ordenamento territorial geomineiro, conhecido pela sigla OTGM, que dá espaço ao planejamento e desenvolvimento do espaço físico, compatibilizando-o com o uso dos recursos minerais, haja vista a rigidez locacional. Na definição de Cabral Júnior e Gamba, o OTGM:

...é um ferramental técnico que se entende como um documento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, podendo a sua aplicação, no caso do poder público, ser direta, mas a sua eficácia é

consideravelmente aumentada se acoplado e integrado a outros planos de gestão territorial (municipal, principalmente), como os planos diretores municipais.

Exatamente por isso que é necessário que o ente regulador da atividade de mineração, a Agência Nacional de Mineração (ANM), atue no sentido de resguardar os interesses da produção mineral, do desenvolvimento, preservação e melhoria das condições de produção.

No entanto, nenhuma ação será efetiva para ordenar o território e desenvolver a mineração se não for construída pelo planejamento do espaço dos municípios de forma adequada e consciente, por normas (da ANM, por exemplo, a norma para bloqueio minerário) que esclareçam a equiparada importância da mineração com outras atividades também de utilidade pública e pela conciliação de interesses dentro do território, não descartando, por óbvio, a eventual necessidade de ajuste entre partes pelos métodos adequados de resolução de conflitos. □

1Advogado, Mestre em Direito e especialista em Direito Minerário e Ambiental.

2CABRAL JÚNIOR, Marsis. GAMBA, Carlos Tadeu Carvalho. Ordenamento Territorial Geomineiro (OTGM) do Polo Mínero-Cerâmico de Santa Gertrudes - SP: Um Instrumento de Planejamento e Gestão para Garantir o Suprimento Sustentável de Recursos Minerais. Journal of Environmental Management and Sustainability – JEMS, Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS, Vol. 6, N. 3. Setembro. / Dezembro 2017, p. 54-73.