

REQUERIMENTO

(Do Sr. José Fernando Aparecido de Oliveira)

Requer o envio de Indicação ao Ministro de Minas e Energia com o objetivo de solicitar que o setor mineral brasileiro seja reestruturado e seja criada a Agência Nacional de Mineração.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa. que seja encaminhada ao Senhor Silas Rondeau, Ministro de Estado de Minas e Energia, a Indicação em anexo, solicitando que o setor mineral brasileiro seja reestruturado e seja criada a Agência Nacional de Mineração (ANM).

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA

INDICAÇÃO Nº , DE 2007
(Do Sr. José Fernando Aparecido de Oliveira)

Sugere ao Ministério de Minas e Energia a reestruturação do setor mineral brasileiro e a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM).

Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia:

Nas últimas décadas, o aparato administrativo de vários importantes setores da economia nacional, à exceção da área mineral, passou por profundas transformações. Essas transformações tiveram como principais diretrizes:

- instituir agências reguladoras com novos instrumentos de controle para as atividades exclusivas, voltadas para a fiscalização, regulação, arrecadação e polícia;
- fomentar o surgimento de organizações sociais autônomas para o setor de atividades não-exclusivas; e
- privatizar setores de atividades ligadas à produção de bens e serviços que pudessem ser desenvolvidas pelo setor privado.

A principal meta foi substituir o estado produtor por moderno estado regulador. Considerou-se necessário não somente reorganizar o aparelho estatal, mas substituir o modelo de gestão burocrático por outro mais dinâmico, onde a intervenção do estado fosse mais efetiva, de modo a trazer benefícios para toda a sociedade.

Nesse contexto de mudanças, foram aprovadas uma série de emendas constitucionais e de leis, destinadas a reformular o aparato jurídico-institucional brasileiro. Essas alterações legislativas reestruturaram importantes setores e deram origem a várias agências reguladoras:

- Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- Agência Nacional de Águas (ANA);
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e
- Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O modelo de agência de regulação introduzido no Brasil apresenta quatro importantes características:

- a independência decisória;
- o poder regulamentar;
- a realização do interesse público; e
- o controle social da prestação de serviços públicos.

A independência decisória, característica própria do modelo de regulação do direito administrativo norte-americano, advém da própria estrutura funcional das agências, composta por presidentes e conselhos com mandato fixo, orçamentos próprios, o que subentende autonomia financeira, além da impossibilidade de recurso administrativo hierárquico das decisões tomadas por esses órgãos.

Apesar da autonomia institucional, o vínculo mantido entre as agências e os ministérios deve existir no plano político, uma vez que compete ao Presidente da República, em conjunto com os Ministros, propor ao Congresso Nacional a política para cada setor. Dessa forma, as agências reguladoras foram concebidas como autarquias especiais vinculadas ao respectivo ministério.

No que diz respeito ao poder regulamentar das agências, seguindo também o modelo norte-americano, procurou-se ampliar a

capacidade normativa desses órgãos, ao prever competências amplas. Assim, a produção normativa foi desviada, em parte, do Poder Legislativo. Também foi parcialmente desviado do Poder Executivo o poder regulamentar privativo.

Parte da doutrina questiona a constitucionalidade de se conceder um amplo poder regulamentar às agências reguladoras. Um dos principais questionamentos é feito com base no art. 84 da Constituição Federal, que prevê a competência privativa do Presidente da República para regulamentar matéria prevista em lei. O princípio da legalidade, que consta tanto do sistema jurídico brasileiro como do norte-americano, deixa claro que as agências não podem legislar fora dos limites previstos em lei.

A terceira característica do modelo de regulação adotado no Brasil é a realização do interesse público a partir da defesa do consumidor, da livre concorrência e da eficiência na administração pública. Essa realização deve ser compreendida no contexto de um modelo jurídico-econômico, onde a integração da sociedade se dá pelo mercado, identificando-se o cidadão como consumidor.

No Brasil, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, há grandes dificuldades nessa integração, visto que uma parcela substancial da população brasileira sequer foi integrada pelo direito e muito menos pelo mercado.

A quarta característica, a criação de mecanismos de controle social da prestação de serviços públicos, destaca a importância da participação e do efetivo controle da sociedade civil. Apesar das dificuldades, as audiências públicas e as associações de usuários de serviços públicos têm se tornado importantes espaços de participação democrática da sociedade brasileira.

Registre-se, contudo, que o Brasil ainda não conta com uma lei que consolide o modelo de regulação e o funcionamento das agências reguladoras. Assim sendo, em abril de 2004, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.337, que tem como principal finalidade dispor sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras.

O Projeto de Lei nº 3.337 confere estabilidade a todos os dirigentes de agências durante a vigência de seus mandatos de quatro anos,

deixando a cada novo Presidente da República a faculdade de nomear novos dirigentes. Optou-se por manter o atual sistema de mandatos escalonados dos dirigentes e a não-coincidência desses mandatos com o do Presidente da República.

Além disso, introduz o contrato de gestão para todas as agências, a ser supervisionado pelo ministro setorial, e condiciona o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas administrativas e de desempenho preestabelecidas.

O Projeto de Lei nº 3.337 também propõe a criação da figura do ouvidor independente em cada agência e o disciplinamento do acompanhamento das consultas públicas realizadas pela agência por até três representantes de associações de usuários, com despesas custeadas pela própria agência.

Esse projeto foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal no dia 22 de janeiro, e deve ter sua votação priorizada. Assim, podemos ter, em breve, um novo modelo de agências reguladoras discutido e aprovado pelo Congresso Nacional.

Destaque-se, entretanto, que todo o setor de recursos minerais tem ficado à margem de todo esse processo de modernização administrativa de ação do estado e de reestruturação e regulação setorial.

Na área de recursos energéticos, foram instituídos o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e as agências reguladoras do setor. Foram discutidas e aprovadas no Congresso Nacional a nova lei do petróleo, a Lei nº 9.478, de 1997, e a Lei nº 9.427, de 1996, que instituiu a Aneel e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica. Mais recentemente, por meio da Lei nº 10.848, de 2004, foi estabelecido um novo modelo institucional para o setor elétrico.

Com relação ao setor mineral, os fundamentos do atual Código de Mineração, em termos de princípios e diretrizes econômicas, foram estabelecidos em 1967 pelo Decreto-Lei nº 227. Em 1996, por meio da Lei nº 9.314, foram feitas alterações nesse Código. Entre essas mudanças, pode-se destacar a introdução de um encargo incidente sobre as áreas com alvarás de pesquisa, a exclusão do limite de cinco alvarás de pesquisa por bem mineral e

a dispensa da necessidade de registro específico para operar como empresa mineradora.

No entanto, essas alterações foram muito tímidas quando comparadas com as modificações feitas no setor petróleo e no setor elétrico. De fato, desde o final da década de 70, a indústria de mineração brasileira está carente de um efetivo planejamento estratégico institucional que, a partir de novos paradigmas da ação do estado, seja capaz de induzir a consecução de objetivos e metas, estabelecer diretrizes, ordenar e fomentar ações e programas públicos e privados para o setor, além de viabilizar os meios e os recursos necessários.

Os sinais de que o setor mineral não está sendo priorizado são evidentes. Entre esses sinais, pode-se destacar a eliminação da função de fomento e de gestão do setor mineral por parte do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). O DNPM vem se tornando um simples cartório de registros, concessões de alvarás e de decretos de minas e sua fiscalização.

Outro visível sinal da baixa prioridade do setor é o esvaziamento progressivo do Serviço Geológico do Brasil, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Há vários anos, o Serviço Geológico está sem recursos para realizar projetos de levantamentos básicos ou para cumprir o mínimo requerido pela sua missão estatutária.

Ao deixar de produzir conhecimento geológico, que é fundamental para atração de investimentos de mineração, restará certamente ao Brasil arcar com quantidades crescentes de divisas para adquirir matéria-prima mineral, provavelmente existente em nosso território.

É importante ressaltar que um novo modelo para o setor mineral não deve ser o de simplesmente deixar para o mercado a tarefa de desenvolver o conhecimento geológico do nosso território e de levantar as oportunidades minerais existentes. Nesse caso, caberia ao estado tão-somente gerir com eficiência as concessões de pesquisa e lavra por meio de uma agência reguladora, que seria a ANM.

Esse não é o modelo aqui sugerido. O que se propõe, nesta Indicação, é uma completa reestruturação do setor mineral. O modelo implantado pelo governo australiano, por exemplo, pode fornecer importantes

subsídios para o modelo brasileiro. A Austrália, como se sabe, é um importante país produtor e exportador de bens minerais, possuindo uma indústria mineral altamente sofisticada.

Nos últimos anos, importantes descobertas de reservas minerais de classe mundial foram realizadas nesse país. A Austrália, além do clima e da dimensão territorial, tem importantes semelhanças geológicas com o Brasil.

Na Austrália, o setor mineral é formado por um Serviço Geológico Federal e sete serviços geológicos provinciais ou estaduais, um para cada província. Centros de pesquisa altamente sofisticados se encarregam de criar e aperfeiçoar técnicas de exploração mineral adequadas às condições do território australiano.

As universidades trabalham intensamente realizando projetos de pesquisa de interesse dos serviços geológicos e das empresas de mineração. Os levantamentos geológicos e geofísicos são constantemente atualizados e são realizados com investimentos governamentais, em estreita colaboração entre Serviço Geológico Federal, serviços geológicos provinciais e universidades.

Atualmente, as empresas de mineração são cada vez mais seletivas na aplicação dos seus investimentos. Não se trata apenas de oferecer garantias de estabilidade política e econômica para atrair investimentos no setor mineral. É preciso algo que se traduza, principalmente, na disponibilidade de conhecimento, em forma de mapas atualizados, de levantamentos geofísicos de alta resolução, de bancos de dados sempre atualizados e confiáveis.

Enfim, informações adequadas para alimentar as necessárias modelagens metalogenéticas e exploratórias que precedem qualquer decisão de investimentos nessa área.

Prover o país dessas informações é papel do governo. A omissão governamental nessa área vem causando grandes prejuízos para as futuras gerações, uma vez que jazidas minerais não são descobertas da noite para o dia e nem são colocadas em produção em curto espaço de tempo.

No Brasil, os dados que têm sido levantados, principalmente por grupos de pesquisa de universidades brasileiras, vêm

demonstrando cada vez mais a potencialidade dos nossos ambientes geológicos para abrigar grandes concentrações de minerais metálicos e não-metálicos.

Solicitamos, então, que o setor mineral seja priorizado pelo Governo Federal, e que seja discutido e encaminhado ao Congresso Nacional uma proposta legislativa que estabeleça um novo modelo institucional para o setor. Nesse modelo, seria fundamental a criação de um Conselho Nacional de Política Mineral, o fortalecimento do Serviço Geológico do Brasil e a transformação do DNPM em uma moderna agência reguladora.

Certos de que V. Exa. dispensará a necessária atenção ao tema aqui proposto, submetemos a presente Indicação à sua elevada consideração.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA