



### A constituição de 1967/69

A par destas reflexões, necessário se torna introduzir uma breve análise das condições econômico-políticas do Brasil e a partir de sua identificação levantar os motivos determinantes da elaboração da Constituição de 1988, que substituiu a anterior. Tendo em vista a sua incapacidade de dar os rumos necessários ao pleno desenvolvimento do País. O atraso econômico endêmico do Brasil relativamente às duas grandes revoluções industriais que ocorreram nestes dois últimos séculos e à terceira que se desenvolve atualmente demonstram à sociedade que as causas determinantes deste atavismo econômico são consequência de políticas públicas elitistas e, por isso mesmo, totalmente divorciadas dos reais interesses do País.

A Carta de 1967/69 procurou refletir e exteriorizar a política brasileira do movimento militar de 1964 que, entre outras coisas, propugnava pela inserção do país no 1º mundo. Ao outorgar a Constituição o grupo detentor do poder alinhavou as diretrizes capazes de, segundo eles, solucionar os grandes desafios presentes e futuros do Brasil. Estabeleceu, por conseguinte, os princípios políticos que transformariam o país em potência emergente e quiça em novo leviatã industrial. As grandes metas propugnadas eram, em resumo, as seguintes:

- industrializar o país;
- reduzir a dívida externa;
- controlar a inflação.

Esperavam, com a implementação de políticas públicas específicas, alavancar a economia, mediante desenvolvimento do parque industrial brasileiro, aumentar a produtividade rural, o desenvolvimento tecnológico, melhorar a qualificação da mão de obra nacional, rever as matrizes energéticas, melhorar os transportes, promover a reforma fiscal, financeira e administrativa, etc. Para tanto julgaram oportuno criar as condições políticas, econômicas e sociais necessárias para estimular o ingresso de novos investimentos nos setores básicos da economia, bem como para desenvolvimento de uma infra-estrutura mínima que absorvesse e estimulasse este projeto desenvolvimentista.

Ao contrário do pretendido, embora tenhamos que reconhecer muitos méritos às políticas implementadas, especialmente quanto:

a) à reforma fiscal, financeira e administrativa; b) ao enxugamento da capacidade ociosa do setor industrial; c) à elevação da taxa de investimento na economia; d) à política de exportação fortemente subsidiadas (o que provocou elevado crescimento da produção industrial); e) à modernização da infra-estrutura (transportes e comunicação), segmentos industriais e agro industriais; f) ao crescimento dos setores produtores de bens de capital e de insumos, não se pode ignorar as nefastas consequências que esta política autoritária trouxe ao País, principalmente no que se refere: ao endividamento interno e externo, à aceleração da inflação, à redução dos investimentos públicos, ao desmantelamento da Administração Pública, à drástica concentração de renda com violento arrocho salarial, além naturalmente da falta das liberdades democráticas e das violências praticadas contra a população civil.

A Ordem Econômica, segundo Carvalhosa (1972), passou a ser uma atividade instrumental que se concretizava pela integração dos esforços individuais como caminho para a satisfação das exigências coletivas. O Estado era o grande e único condutor da Ordem Econômica. "Retirou dos entes privados a livre disponibilidade dos seus recursos, bens e vontades no campo econômico", ao tempo que regulava as suas atividades, a fim de que não pudessem ser exercitadas em desconformidade com que ele julgava ser o bem geral, "de cujos interesses se fez árbitro e tutor". Esta participação ostensiva do Estado na Ordem Econômica visava, em primeiro lugar, garantir, à livre iniciativa, capitalização suficiente para despertar o seu interesse pelas atividades econômicas, em segundo lugar, assegurar às empresas privadas nacionais ou estrangeiras a estabilidade, segurança e proteção a seus direitos eventualmente comprometidos. Neste sentido, acrescenta Carvalhosa (op. cit.), "as entidades econômicas privadas não eram residuais", já que ocupavam posição privilegiada dentro da Ordem Econômica como participantes do desenvolvimento nacional. Mais adiante assim se pronunciou sobre a questão: "Por seu lado, o Estado assumiu papel de gestor e tutor dos interesses coletivos. Disto resultou, de forma inequívoca, a certeza da liberdade econômica para as entidades privadas e a presunção de proteção à coletividade."

No campo restrito da mineração os princípios políticos estimuladores do desenvolvimento do setor podem, resumidamente, ser listados como segue:

- aproveitamento imediato do subsolo brasileiro;
- conhecimento abrangente das nossas potencialidades minerais;
- mudança nas legislações para consecução destes objetivos.

Paralelamente à edição destas normas legais encorajadoras ou desinibidoras da atividade mineral foram introduzidos estímulos abrangentes para o seu exercício. Assim, além de incentivos financeiros o governo criou estímulos fiscais específicos para o setor mineral: isenção de pagamento de imposto de renda, por 20 anos, para determinados subsectores da mineração, redução de impostos na aquisição de bens nacionais, importação com taxas reduzidas para bens sem similar nacional e destinados à atividade mineral, abatimento dos gastos em pesquisa mineral na declaração do imposto de renda e outros de aplicação indireta. Um grande estímulo, sem dúvida alguma, foi a criação da quota de exatidão incentivada, que permitia a dedução, como custo ou encargo na apuração do lucro operacional, de 20% da receita bruta auferida nos dez primeiros anos de aproveitamento de cada mina concedida.

As disposições estabelecidas quer na Constituição de 1967/69, quer no Código de Mineração de 1967, quer enfim, nas legislações minerárias e paraminerárias correlatas, propiciaram, na realidade, uma verdadeira corrida ao DNPM para assegurar o direito sobre áreas potencialmente interessantes. Isto não significou, na prática, interesse na atividade mineral, propriamente dita, por parte de grande parte dos titulares de requerimento de pesquisa. Seus interesses estavam mais voltados para a especulação imobiliária e oneração de áreas para uso futuro. Tanto é verdade que não houve, proporcionalmente ao número de requerimentos de pesquisa, aumento no número de minas em atividade. Aos títulos de lavra outorgados não corresponderam aumentos significativos na produção mineral brasileira, exatamente porque mais da metade delas encontrava-se (e encontra-se) paralisada e 20% a 30% mantinham (e mantêm) produção simbólica. Disto resulta que a produção mine-

ral brasileira ou está concentrada em número reduzido de minas autorizadas (bens metálicos e alguns não metálicos mais nobres) ou em enorme número de minas clandestinas (bens não metálicos menos nobres) e para os quais as mudanças institucionais pouco representaram.

A par de a produção mineral brasileira estar concentrada em alguns poucos insumos básicos, toda a atividade do setor era quase totalmente financiada pelo Estado, quer através de subsídios específicos<sup>1</sup>, quer, ainda, pela sua participação direta, através de empresas públicas federais e estaduais, quer, finalmente, pelos investimentos em infraestrutura que eram apropriados pela iniciativa privada. Os investimentos de responsabilidade da iniciativa privada foram insignificantes comparativamente aos efetuados pelo Estado. Segundo Soares (1987), de 1968 a 1984, o setor mineral absorveu, aproximadamente 1,8 bilhão de dólares na forma de investimento externo de risco na mineração. Rateada esta importância pelo número de anos do período chega-se ao valor insignificante anual de 114 milhões de dólares. Quanto às empresas privadas nacionais evidentemente que o valor é muito menor haja vista a sua secular dependência dos cofres públicos.

Verifica-se, segundo Glycon de Paiva (1984), que apesar de todos os estímulos oferecidos pelo Estado a dependência qualitativa do subsolo alheio tem aumentado significativamente nos últimos anos, o que comprova o erro programático da política setorial implantada a partir de 1964.

### Pressupostos políticos da constituição de 1988

A movimentação para elaboração de uma Constituição discutida e votada livremente pelo Congresso Nacional foi consequência inevitável do desgaste da política do regime militar erigido pelos golpes de 1964/67, quer pelo excesso de centralismo político inerente ao sistema, quer pelos abusos praticados contra a população civil, quer, enfim, pela falta de perspectiva político-econômico-social para o País.

Assim como não se aplica uma norma jurídica, mas sim o Direito, da mesma forma,

não se interpreta normas constitucionais isoladamente, mas a Constituição no seu todo. Ao analisarmos a nossa Carta Magna de forma global verificamos que, sob este aspecto, a Lei Suprema, embora contendo alguns dispositivos retrógrados, se insere como um documento político de inegável poder transformador da ordem social e econômica do País.

A Carta Política de 1988 contou, segundo Paulo Bonavides, citado por Coelho Neto (1991) com os seguintes elementos de pressão:

- significativa indignação do Congresso Nacional "contra a noite dos vinte anos sem parlamento livre e soberano";
- legitimação (relativa) da Assembléia Nacional Constituinte (não era autônoma mas contou com razoável participação popular - fato inédito na vida constitucional brasileira);
- "ruptura, não das instituições, mas da alma da nação brasileira";
- número excessivo de partidos políticos e ausência de programas ideologicamente consistentes;
- dubiedade dos parlamentares;
- ausência de texto básico elaborado previamente (o ante-projeto da "Comissão dos Notáveis" não foi considerado pelas subcomissões temáticas)
- contemporaneidade do texto com o País real;
- pressões durante o processo de sua elaboração geraram as impropriedades, os erros e os casuísmos existentes;
- prevalência dos aspectos positivos sobre os negativos;
- análise das Constituições editadas contemporaneamente ao processo, especialmente da portuguesa e espanhola;

#### Diretrizes constitucionais para a mineração

A Lei Maior estabeleceu, expressa ou implicitamente, algumas normas para o setor mineral brasileiro. Algumas auto aplicáveis, outras dependentes de regulamentação específica. As principais diretrizes básicas são as seguintes:

- monopólio estatal para determinadas substâncias minerais;

· explicitação do princípio da dominialidade da União sobre os recursos minerais;

· participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos resultados da exploração dos recursos minerais nos respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração; relativa descentralização da gestão dos recursos minerais;

· nova sistemática de tributação do setor (extinção do IUM e sujeição das substâncias minerais ao ICMS);

· prioridade às cooperativas de garimpeiros para obtenção de autorização de pesquisa e de concessão de lavra;

· manutenção do princípio da dualidade imobiliária;

· garantia da propriedade do produto da lavra ao concessionário;

· manutenção do direito do proprietário do solo à participação no resultado da lavra

A Carta Magna, como aliás qualquer lei, aqui tomada no seu sentido mais genérico, é passível de alterações, formais ou estruturais. Estas mudanças visam adequá-la às novas realidades sociais políticas e econômicas do País. Quem no-lo diz são os artigos 59 e 60 da Constituição Federal e o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Os primeiros prevêm reforma do texto via "emendas" à Constituição e o segundo via "revisão" constitucional.

A emenda à Constituição permite modificação pontual de determinados assuntos considerados inadequados ou inconvenientes pelo Congresso Nacional. A previsão legal para sua realização é o artigo 60 da Lei Magna que define os procedimentos especiais para que o ato se concretize: discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada a proposta de emenda quando obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos de cada uma delas (quorum privilegiado e, portanto, de difícil obtenção). é o caminho mais correto porque mais consentâneo com os objetivos de uma Carta Política, que é torná-la a mais perene possível (a reforma constitucional neste caso só ocorrerá se for consensual). A Revisão Constitucional é uma novidade no Direito Constitucional Brasileiro. Sua previsão legal é o artigo 3º do ADCT, que prevê procedimentos

específicos: trata de dispositivo transitório e limitado, com fins específicos e vinculados, mediante processo mais fácil e rápido, exigindo-se apenas maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

Duas são as correntes reformistas: a primeira constituída por aqueles que advogam a tese de que reforma constitucional, a partir do resultado do plebiscito sobre forma e sistema de governo, só pode ocorrer via emenda à Constituição, nos termos dos artigos 59 e 60 da Carta Magna. Justificam sua posição argumentando que o artigo 3º do ADCT, por vir depois do artigo 2º, está limitado ao conteúdo deste. Assim a Revisão Constitucional só seria possível se houvesse necessidade de regulamentar sistema e forma de governo; como isto não ocorreu a revisão seria manifestamente ilegal.

A outra corrente, ao contrário, entende que a reforma constitucional, via Revisão, não só é necessária e, portanto, legítima como absolutamente prevista na Lei Maior e, de consequência, dotada de legalidade. Refutam a interpretação dada com um argumento jurídico. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem que ser interpretado diferentemente dos textos legais complexos. Sua existência é efêmera e se esgota com a ocorrência do ato ou fato previsto ou com o cumprimento da obrigação. Seus artigos, contrariamente ao que ocorre com os demais textos legais, não devem ser analisados sistemicamente pois se esgotam em si mesmos, não havendo, de consequência, relação entre eles. O artigo 2º se quisesse estabelecer condições para o aperfeiçoamento do plebiscito teria que se utilizar de parágrafos e incisos, esgotando a matéria no âmbito do seu texto.

Quanto ao alcance da Revisão Constitucional há três correntes reformistas: uma que entende que ela é abrangente não tendo, conseqüentemente, limites. Não a consideram como Emenda Constitucional; outra corrente acredita que ela tem que ser entendida como Emenda Maior, com quórum privilegiado. é abrangente não podendo, todavia, alterar os princípios imutáveis contidos nas cláusulas pétreas; finalmente, há uma terceira corrente que além das cláusulas pétreas estabelece mais um limite ao alcance da Revisão Constitucional: as normas próprias do Direito Natural.

Há que se falar ainda nas razões políticas que permeiam as discussões sobre o tema. Alguns partidos políticos temem que, a pretexto de se retirar algumas incongruências do texto em vigor, eliminem-se também algumas conquistas sociais e políticas obtidas com dificuldades pelos constituintes de 86. Outros acham que o risco existe mas que deve ser enfrentado para possibilitar o aperfeiçoamento do sistema político brasileiro. A sociedade está melhor organizada, dizem eles, e pode cobrar dos seus representantes posições mais consentâneas com os reais interesses do País. Há, segundo o jornal "A Folha de São Paulo", duas posições da comunidade sobre a matéria: 1) estabelecimento de uma assembléia revisora autônoma (o que nos parece impraticável), e 2) adiamento dos trabalhos de revisão para o próximo ano.

#### A revisão constitucional e o setor mineral

Relativamente ao setor mineral as discussões concentram-se sobre três assuntos principais, embora outros ligados a diferentes temáticas também reflitam no setor. São eles: restrições ao capital estrangeiro, a questão do garimpo e a questão do monopólio estatal. De nossa parte, julgamos que, no mérito, sobram razões para defesa das diretrizes inscritas na Constituição, todavia, o caminho encontrado não foi o melhor possível. Poderia até haver previsão legal para disciplinar a atividade mineral, seus agentes ativos bem como a sua proteção, mas nunca definir no próprio texto, os pormenores inerentes à sua regulamentação. Isto é matéria de direito infraconstitucional.

Quanto à primeira questão (capital nacional versus capital estrangeiro), a alegação para sua inclusão na revisão Constitucional de 1993 é a de que alguns dispositivos constitucionais estão a prejudicar o próprio setor, mercê da sua inadequabilidade para permitir o desenvolvimento da mineração. O aporte de recursos externos e os investimentos nacionais, privados e estatais caíram significativamente segundo seus críticos. Baseiam-se em dados estatísticos produzidos através de levantamentos da produção mineral do período, bem como dos investimentos estrangeiros diri-

gidos à mineração. A figura 01 reproduz os dados coletados por estes críticos.

Verifica-se que, coincidentemente ou não, houve queda progressiva nos investimentos gerais dirigidos ao setor mineral. Assim todos os atores, empresas estatais, privadas nacionais e estrangeiras, todos eles, nos três anos considerados, realmente reduziram os investimentos dirigidos para a atividade mineral (as estrangeiras com maior ênfase). É um forte indício de que algo não vai bem com o setor e que este cenário merece ser melhor pesquisado. Mas é extremamente prematuro, com base exclusiva em dados pouco representativos, afirmar-se que a queda dos investimentos é consequência indissolúvel da proibição à participação majoritária de grupos estrangeiros na mineração. A tabela "1", por sua vez, elaborada por Barros (1991), embora não dirigida ao setor mineral (o que pela mesma razão anteriormente mostrada compromete uma análise mais isenta e desapassionada do tema), mostra a queda geral de investimentos estrangeiros nos países do terceiro mundo. Os dados apresentados são dois lados de uma mesma moeda e devem ser melhor estudados, haja vista que do seu perfeito

**Tabela 1**  
**Investimento direto estrangeiro no Brasil**  
**1960-90**

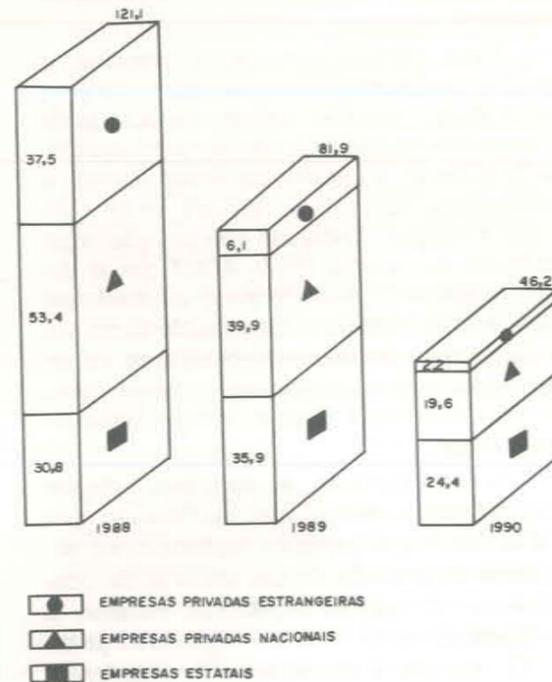
Anos	Em US\$ milhões				
	Ingressos	Saídas	Lucros e Dividendos	Reinvestimentos	Conversão
1980	1.516	147	-310	411	39
1981	1.795	110	-370	741	2
1982	1.280	143	-585	1.556	143
1983	452	150	-758	695	452
1984	362	112	-795	472	746
1985	387	263	-1.056	543	581
1986	333	762	-1.350	449	286
1987	437	326	-909	617	344
1988	451	290	-1.539	714	2.057
1989	333	731	-2.383	631	946
1990 <sup>(1)</sup>	685	298	-1.614	250	283

Fonte: Banco Central do Brasil

<sup>(1)</sup> 94,9% dos ingressos totais abn. 82,2% das saídas totais até março. 81,2% das remessas de lucros e dividendos totais em abril.

Nota: Desde 1990 tem sido crescente o fluxo de investimentos sob a forma de colocação no exterior de "commercial papers" de transnacionais que operam no Brasil. Esse tipo de "investimento" vem afetando os fluxos de investimentos diretos tradicionais.

**INVESTIMENTO: EM PESQUISA MINERAL NO BRASIL - 1988 - 1990**  
(EM US \$ 10<sup>6</sup>)



equacionamento podem surgir soluções vitais para a mineração brasileira.

Por esta tabela, muito mais consistente do que o gráfico apresentado, pois retrata um período mais abrangente, verifica-se uma queda acentuada de investimentos gerais estrangeiros nos países subdesenvolvidos. Observa-se, segundo a imprensa paulista, significativa fuga de capitais nacionais para o exterior. Tal é o caso por exemplo, da indústria de chocolates Lacta de São Paulo que estabeleceu na Bolívia uma nova unidade industrial.

Aspecto interessante e quase sempre esquecido pelos críticos da restrição parcial à participação estrangeira na mineração (que na verdade é inexistente para as empresas que já atuavam no Brasil e pouco restritivas para as novas) é o que se refere às verdadeiras barreiras existentes e que, na verdade, são inibidoras ao ingresso do capital alienígena no País e que podem ser visualizadas através dos quadros "1" e "2".

#### Quadro 1.

- Exigências do investidor
- Razoável distribuição social da renda
- Salários elevados
- Mercados consumidores exigentes
- Forte legislação antitruste
- Presença estruturante do Estado na consolidação de sistemas nacionais de inovação

Fonte: Octávio de Barros (1991)

#### Quadro 2.

##### Preocupação dos investidores

- Altas taxas de juros
- Falta de segurança para o investidor e para o investimento
- Ausência de normas específicas ou seu descumprimento generalizado
- Bloqueio de enormes áreas (unidades de conservação, faixa de fronteira, terras indígenas não demarcadas, etc.)
- Lei de remessa de lucros
- Morosidade da administração pública
- Restrição ao capital estrangeiro
- Outras

Fonte: Octávio de Barros (1991)

Disto resulta que o assunto, embora, no mérito não necessite de profundas mudanças, formalmente está mal colocado no texto constitucional, já que se trata de matéria eminentemente infraconstitucional e, desta forma, seu disciplinamento deve ocorrer através de lei ordinária.

Quanto aos dois outros temas que são objeto de sistemáticas campanhas revisionistas: garimpo e monopólio convém frisar que as críticas que lhes são feitas são de naturezas diversas. O primeiro está tecnicamente mal colocado na Constituição Federal, já que a matéria é também de natureza infraconstitucional. Não se propugna, de consequência, pela sua completa extinção, embora muitas pessoas assim o desejem. O que se propõe é que o assunto seja tratado por leis específicas, que ordenariam a atividade levando em conta suas peculiaridades e fundamentalmente os diversos atores envolvidos. Seu exercício deve ser bastante limitado, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Como a questão está hoje colocada no texto constitucional fica muito difícil o seu perfeito equacionamento pelas legislações ordinárias editadas ou que venham a sê-lo. Por outro lado não se pode, por má interpretação do aplicador da lei, permitir-se, por exemplo, que a atividade garimpeira individual se sobreponha àquela desenvolvida de forma associativa. Isto é desconhecer a vontade do legislador que, entre outras coisas, privilegiou as cooperativas garimpeiras em detrimento do garimpeiro individual.

O urgente equacionamento do problema garimpeiro no Brasil, vis a vis com o da mineração tradicional é medida que se impõe para a solução imediata dos inevitáveis conflitos que estão a ocorrer entre as cooperativas de garimpeiros, as empresas tradicionais de mineração e comunidades indígenas. Qualquer ação governamental sobre garimpo não pode ignorar três coisas: primeiro, que a atividade garimpeira é desenvolvida, quase sempre, em áreas virgens (greenfields), via de regra, local propício para assentamento de nações indígenas; segundo, que a ação garimpeira, diferentemente do que ocorre com as empresas de mineração (que suportam algum prejuízo temporário), está intimamente ligada ao preço do metal. Quedas abruptas e prolongadas dos seus preços afugentam os ga-

rimpeiros e terceiro, os baixos salários pagos no setor agropastoril e a sazonalidade da atividade deslocam, de forma desordenada, massa significativa de trabalhadores rurais para o garimpo.

No que se refere ao monopólio interessante observar que a sua previsão constitucional, ainda que reitere posições políticas e doutrinárias de quase meio século e que encontre respaldo, em inúmeras legislações estrangeiras, assumiu no texto constitucional uma abrangência perigosa, podendo, eventualmente, comprometer os próprios fins para os quais ele foi proposto. Os contratos de risco, figura jurídica bastante difundida nos dias atuais e particularmente aceita, inclusive por países que detêm reservas de mercado para determinadas atividades econômicas, a par de não comprometer a segurança nacional e nem tampouco do próprio monopólio poderia, sob controle, da propecta e eficiente Petrobrás, estimular e agilizar a realização do sonho brasileiro da auto suficiência em gás natural e petróleo.

Não podemos nos esquecer, à guisa de exemplo, segundo Wilson Cano (1993) que o Chile, apesar de sua política neoliberal, conseguiu aumentar suas rendas correntes (de 35,4% para 38,2% do PIB) graças às vendas do cobre que se mantém estatizado e que o México, por sua vez, teve suas receitas públicas aumentadas de 21,9% para 25,7%, por conta da cobrança dos impostos sobre o petróleo que, da mesma forma é estatizado.

### Conclusões

Do que foi exposto permitimo-nos concluir que: primeiro, a Revisão Constitucional, em que pesem as posições contrárias, deverá ocorrer nos termos da sua previsão constitucional (art. 3º do ADCT); segundo, a discussão das questões polêmicas deve prosseguir objetivando melhor subsidiar os congressistas na sua tarefa revisora; terceiro, a Constituição de 1988 deve sofrer apenas pequenos reparos, isto porque, apesar de algumas incongruências, algumas superposições e algumas impropriedades atende aos reclamos da sociedade, especialmente pelos avanços conquistados no campo social, no campo dos direitos e garantias individuais e coletivas, na

proteção ao meio ambiente, no ordem econômica, na valorização do incipiente federalismo brasileiro. No campo restrito da mineração, a Carta Magna, à exceção da garimpagem e da proibição aos contratos de risco (a restrição à participação estrangeira na mineração, embora formalmente deslocada no texto, é meritória) resguardou convenientemente os interesses nacionais. As mudanças sugeridas, quase sempre por razões ideológicas, não reverteriam, como desavisadamente, entendem seus defensores, a crise da mineração que não é exclusiva do nosso País mas comum a todos os países mineradores. A falta de investimentos públicos e privados não será superada pela abertura incondicional do nosso subsolo. Os países que se sujeitam às imposições externas correm sérios riscos de aumentarem ainda mais a distância que os separam dos países desenvolvidos. Os grandes responsáveis pela ausência de investimentos estrangeiros no Brasil são: o risco da atividade; a falta de proteção aos investidores; as altas taxas de juros; a excessiva carga tributária, os conflitos inevitáveis com outras formas de uso e ocupação do solo, a ausência de normas específicas ou seu descumprimento generalizado, o bloqueio de enormes áreas, lei de remessa de lucros, morosidade da Administração Pública e principalmente, a falta de políticas públicas adequadas. A tênue restrição legal (que não precisava estar inscrita na Constituição Federal) embora constranja, não afugenta o capital estrangeiro que tem estratégias específicas para superar esta dificuldade, utilizando-se, inclusive, da figura da participação societária que reduz significativamente a desconfiança da sociedade contra a empresa daí resultante e propicia, por outro lado, o recebimento de favores e incentivos governamentais. O bem mineral, para os países pobres, não pode ser visto exclusivamente como mercadoria. Deve ser tratado como insumo estratégico indispensável ao desenvolvimento abrangente do País e, nesta condição, à semelhança do que ocorre com outros países deve merecer proteções legais mais rígidas que, todavia, não comprometam o seu aproveitamento imediato. Duas características específicas do setor mineral, a sua rigidez locacional e a singularidade de cada jazida nos dão a certeza de que a existência de boas minas é razão suficiente para atrair investidores bem intencionados e superar eventuais dificuldades para o exercício da mineração no país considerado.

Finalmente não podemos nos esquecer que falta metade da Constituição a ser elaborada (três centenas de leis, entre complementares e ordinárias), e, por conta disso, inexistem elementos suficientes para uma avaliação global isenta e consistente do modelo elaborado para o setor; as análises ou se baseiam em dados incipientes ou contém posições ideológicas e, por fim, há que se considerar que nenhum país do mundo possui a Constituição ideal. As diferenças existentes na sociedade resolvem-se pela submissão das pessoas ao texto consensualmente elaborado. Ela tem que ser vista como um documento a ser obedecido e não como obstáculo a ser descartado. O seu aperfeiçoamento, mais do que um direito a ser usufruído é uma obrigação a ser perseguida. Os seus limites são o bem estar do povo, o desenvolvimento da nação, a valorização da democracia e o respeito à cidadania.

(\*) Prof. do Departamento de Administração e Política de Recursos Minerais do Instituto de Geociências da Unicamp

(1) Trabalho específico do DNPM sobre tributação mineral revelou que a alíquota efetivamente paga nos anos anteriores a 1984 foi de apenas 11,3% (bem abaixo da alíquota incidente sobre o lucro real que é de 35%)

### Bibliografia

- BARROS, Octávio de. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, Vol 5, nº 03, 1991.
- CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1972.
- COELHO NETO, João Santos. *A Legislação Mineral e Paramineral e a Revisão Constitucional de 1993*. Conferência. Campina Grande, 1991.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.
- PAIVA, Glycon de. *Nota sobre a importância do mapeamento geológico urbano no Brasil*. São Paulo: Ciências da Terra, nº 9, 1984.
- SOARES, Maria C. *O setor mineral e dívida externa*. São Paulo: Brasil Mineral, out/1987.
- ANDRADE, J.G. de. *O declínio dos investimentos em pesquisa mineral no Brasil e suas consequências*, In: Congresso Brasileiro de Geologia, 37 Anais, São Paulo, SBG, 1992