



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

**A Licença Social para
Operar na Indústria Mineral**

Luís Mauro Gomes Ferreira

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CCS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos
Setores Energético e Mineral

Rio de Janeiro, março de 2017.



Luís Mauro Gomes Ferreira

A Licença Social para Operar na Indústria Mineral

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, apresentada ao programa de pós-graduação lato sensu em Administração da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral.

Orientador: Enrique Saravia

Rio de Janeiro
Março de 2017.

Agradecimentos

Agradeço especialmente à minha família pelo apoio e incentivo para realizar este curso e ao Ministério de Minas e Energia pela oportunidade de aperfeiçoamento profissional.

Resumo

Ferreira, Luís Mauro Gomes. Saravia, Enrique. A Licença Social para Operar na Indústria Mineral. Rio de Janeiro, 2017. p. 41. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho apresenta o conceito de Licença Social para Operar (LSO) e os caminhos para sua concessão e manutenção. A pesquisa levantou os elementos críticos da LSO, sendo que o estabelecimento da confiança entre as empresas e as comunidades é um dos elementos fundamentais para sua obtenção e manutenção. O estabelecimento da confiança representa uma estratégia de ação frente ao impacto social de um projeto de mineração, que deve atuar por longo prazo de modo institucional. Além disso, a pesquisa evidenciou que, diante das condições econômicas mais duras da economia mundial, os riscos para o sucesso de uma LSO aumentam. Apesar das críticas, a LSO representa um saldo positivo para a indústria mineral, pois na maioria dos casos o uso correto desse instrumento de pactuação tem evitado conflitos, melhorando a relação das empresas com as comunidades envolvidas e diminuído a probabilidade de riscos à continuidade dos projetos de mineração.

Palavras-chave

Mineração, licença, social, conflitos, comunidade.

Abstract

Ferreira, Luís Mauro Gomes. Saravia, Enrique. The Social License to Operate in the Mineral Industry, 2017. p. 41. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This academic study presents the concept of Social License to Operate (SLO) and the paths for its concession and maintenance. The research raised the critical elements of the SLO, considering that the establishment of trust between companies and communities is one of the fundamental elements for obtaining and maintaining it. The establishment of trust represents a strategy of action against the social impact of a mining project, which must act in the long term in an institutional way. In addition, the research has shown that, given the harshest economic conditions in the world economy, the risks to the success of a SLO increase. Despite the criticism, SLO's represent a positive outcome for the mineral industry, since in most cases the correct use of this agreement instrument has avoided conflicts, improving the relationship of companies with the communities involved and reducing the likelihood of risks to the continuity of mining projects.

Key-words

Mining, license, social, conflicts, community.

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 1 |
| 2. BASE LEGAL DA MINERAÇÃO NO BRASIL | 2 |
| 3. SISTEMA DE GOVERNANÇA DO SETOR MINERAL | 7 |
| 4. DEFINIÇÃO DE LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR - LSO | 12 |
| 5. CAMINHOS PARA A APLICAÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR | 16 |
| 6. CONFLITOS E RISCOS | 22 |
| 7. CONSIDERAÇÕES | 29 |
| 8. CONCLUSÕES | 32 |
| 9. BIBLIOGRAFIA | 35 |

1. INTRODUÇÃO

A indústria mineral pode definir o desenvolvimento social e econômico do território em que se instala. Mesmo se considerado o peso positivo dessa contribuição, haverá uma parcela da sociedade contrária à mineração, em grande parte pelos impactos ambientais, inerentes à atividade extrativa, ou pelo baixo envolvimento social e econômico com as comunidades próximas ao projeto mineral.

Em razão dessa realidade, tem havido um crescente interesse por parte das empresas, da sociedade civil e comunidades em debater os ajustes de custos e benefícios da indústria mineral, em termos socioeconômicos. As comunidades estão mais ativas em expressar suas expectativas de benefícios e garantias futuras, enquanto as empresas necessitam reduzir conflitos e buscar meios de manter seus projetos e produções competitivos.

Devido à natureza dos recursos e aos de impactos provocados pelo setor, segundo IBRAM (2013), a indústria mineral vem adotando uma série de ações, voluntárias ou não, que buscam a manutenção e o crescimento de sua atividade com o desenvolvimento econômico e social e a sustentabilidade ambiental dos territórios em que atuam.

A atividade mineral no Brasil é regulada por meio da concessão dos direitos minerários, ou seja, o Estado permite ao privado o direito à prospecção e exploração dos recursos minerais, desde que, obtido o devido licenciamento ambiental, de modo, segundo Gaviria (2015), a regular esse bem de uso comum e controlar a transferência custos socioambientais dos empreendimentos à sociedade. Contudo, mesmo com o licenciamento ambiental, procedimento administrativo que permite ao Poder Público estabelecer as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo proponente da atividade potencial ou efetivamente degradadora no que diz respeito à localização, instalação, ampliação e operação (Carneiro, 2003), os conflitos podem ocorrer a partir do desencontro de interesses entre a indústria mineral e a sociedade.

Na realidade, as abordagens convencionais baseadas na conformidade legal têm se mostrado insuficientes para atender as expectativas sociais em

relação às questões da indústria ou legitimar as atividades das empresas. Nesse contexto, para minimizar riscos às empresas e responder melhor aos anseios da sociedade, está inserida a licença social para operar - LSO, que é convencionalmente definida como a aceitação ou aprovação, por parte das comunidades locais, das operações ou projetos de uma empresa.

A LSO deve, nesse trabalho, ser entendida no contexto da governança distribuída, em que as decisões são equilibradas em suas relações de poder, de caráter informal, embora não desarticulada das regulações formais, segundo Gaviria (2015). Além disso, é uma ferramenta de ajuste das mais diversas expectativas no uso dos recursos, não somente os naturais, entre o empreendedor, a sociedade e os mais diversos agentes que porventura venham a se envolver.

Este trabalho buscará entender o papel da LSO nos desacordos do fluxo de colaboração entre sociedade e empresas, levando em consideração que "o processo ou a tentativa mais frequente é o de proceder à regulamentação dos conflitos, isto é, à formulação de regras aceitas pelos participantes que estabelecem determinados limites aos conflitos" (Bobbio, 1998).

Para melhor entender a posição da LSO no setor mineral brasileiro é preciso entender a base da legislação incidente sobre a mineração e como se apresenta a governança estatal sobre o setor. Após isso, será discorrida a definição da LSO, no sentido de se entender os caminhos para a construção desse tipo de licença.

2. BASE LEGAL DA MINERAÇÃO NO BRASIL

A base legal do setor mineral está no conjunto de legislações e regulamentações, na qual a União, os Estados e os Municípios possuem papéis específicos relacionadas à atividade de mineração.

Os princípios fundamentais que regem o aproveitamento dos recursos minerais no Brasil estão definidos e consolidados na Constituição Federal - CF, promulgada em 1988 (Brasil, 1988), e nas Emendas Constitucionais 6 e 9, promulgadas em de 15 de agosto de 1995 (Brasil, 1995). Os principais diplomas

legais que regem as atividades de mineração no Brasil são: o Código de Mineração - Decreto-Lei 227 de 1967, o Regulamento do Código de Mineração - Decreto 62.934 de 1968 e o Código de Águas Minerais - Decreto-Lei 7.841 de 1945 (Brasil, 1945, 1967, 1968).

Esses princípios espelham o direito de propriedade das jazidas minerais e o seu regime de aproveitamento, de modo regular a transformação do recurso mineral em riqueza, resguardando os direitos do minerador, do Estado e do superficiário, com a preservação do ambiente. Segundo Freire (2017), são esses os princípios:

- i. interesse público na transformação da reserva mineral inerte em riqueza;
- ii. domínio originário da União sobre os recursos minerais;
- iii. separação jurídica do solo e subsolo;
- iv. criação de Direitos Minerários em favor do minerador a partir da Constituição Federal;
- v. reconhecimento de um Direito Minerário anterior à descoberta da reserva mineral, que se estabelece com o requerimento prioritário não sujeito a indeferimento de plano;
- vi. utilidade pública da atividade mineral;
- vii. responsabilidade exclusiva do minerador pelos danos que possam decorrer de sua atividade;
- viii. predominância do interesse público sobre o particular na exploração mineral;
- ix. compatibilização da exploração mineral com os direitos do superficiário;
- x. compatibilização da atividade mineral com a preservação do ambiente.

Fundamental para o entendimento da legislação mineral é a conceituação de jazida como sendo toda a reserva mineral com viabilidade técnica, econômica

e ambiental, além disso, a partir da CF de 1988, foi firmado o conceito de viabilidade social. De fato, o recurso mineral adquire o status de jazida a partir da licença ambiental de operação, concedida pelo órgão ambiental, que no seu bojo incorpora parte da viabilidade social. Outras características importantes de uma jazida, segundo Freire (2017), são a sua natureza imobiliária, a autonomia em relação ao solo, já mencionada, a rigidez locacional e o fato de ser exaurível e não renovável.

Em razão dessas características, segundo Freire (2017), cabe a União a outorga dos direitos sobre os minérios ao particular, obedecendo os regimes de exploração e aproveitamento desses recursos, pois são eles componentes do patrimônio da União, conforme estabelecido no art. 176 da Constituição Federal de 1988. Este artigo afirma que “As jazidas, em lavra ou não e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.” (Brasil, 1988).

A atividade de lavra no Brasil é definida como serviço de utilidade pública nos termos da letra “F” do artigo 5º do Decreto Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 (Brasil, 1941), que são considerados casos de utilidade pública “o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica”.

Os regimes de exploração e aproveitamento dos recursos minerais estão definidos e normatizados no Código de Mineração (Brasil, 1967), enquanto o Regulamento do Código de Mineração (Brasil, 1968) conceitua e classifica as jazidas e as minas, estabelece os requisitos e as condições para a obtenção de autorizações, concessões, licenças, permissões e detalha os direitos e deveres dos portadores de títulos minerários. Esse mesmo Regulamento dá competência ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, a autarquia do Ministério de Minas e Energia, na administração dos recursos minerais e na fiscalização da atividade mineral.

A atividade mineral pode ser exercida em cinco regimes de exploração e aproveitamento dos recursos minerais (DNPM, 2017), ou sejam: Regime de Autorização e Concessão, Regime de Permissão de Lavra Garimpeira, Regime

de Licenciamento, Regime de Extração e Regime de Monopólio (este regime não está sob a competência do DNPM). Desses títulos interessam os títulos de Autorização de Pesquisa e de Concessão de Lavra, pois são esses que mais fazem uso da LSO no desenvolvimento de seus projetos.

A autorização de pesquisa mineral é um ato administrativo vinculado, em que o minerador adquire o direito à obtenção do título minerário. Como consequência da pesquisa, havendo recurso mineral comprovado, haverá a delimitação da reserva mineral (ou jazida) e a adequação técnico-econômica e socioambiental dos trabalhos de extração e beneficiamento dos minérios pesquisados, cujo passo seguinte é a concessão de lavra

Importante lembrar que a concessão de lavra não gera domínio sobre a jazida, mas tão somente sobre o produto da extração e pode ser negada, desde que considerada nociva ao bem público ou se comprometer interesses que superem a utilidade da atividade industrial.

Além das legislações estritamente reguladoras da atividade mineral, a legislação ambiental, por meio do processo de licenciamento ambiental, assegura que o meio ambiente seja devidamente respeitado quando da instalação e operação de empreendimentos minerários. É por meio do licenciamento ambiental, segundo Farias (2008), que o Poder Público examina os projetos a ele submetidos, levantando as consequências positivas e negativas destes e propondo as modificações que se fizerem necessárias, a fim de verificar a sua adequação aos objetivos e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente.

No âmbito da legislação ambiental o inciso I do art. 1º da Resolução 237/97 do Conama (Conama, 2017) utiliza a expressão “empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidores”, nos quais está enquadrada a atividade mineral. Sendo assim, segundo Farias (2008), um empreendimento mineral depende do licenciamento ambiental, que é um procedimento administrativo governamental que estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem obedecidas pelo proponente da atividade potencial ou efetivamente degradadora.

Em geral o licenciamento ambiental é dividido em etapas, cada uma de acordo com a fase específica em que se encontra o empreendimento, mas em

síntese se concentra em três etapas (art. 19 do Decreto 99.247/90 – Brasil 1990), quais são: licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, por si mesma e por legislações infraconstitucionais posteriores, a obrigação de se promover o desenvolvimento sustentável de forma transversal na sociedade e na área governamental.

Assim, a indústria mineral, não só em atendimento aos padrões internacionais, mas por demanda legal e pela mudança cultural da sociedade brasileira, viu-se obrigada a vincular sua existência aos preceitos do desenvolvimento sustentável. Por este ângulo, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo, tendo de estar relacionado sobretudo à melhoria da qualidade de vida das comunidades que impacta e com a qualidade do meio ambiente, em atendimento à CF de 1988, como forma de promover a existência e garantir o futuro das próximas gerações.

A legislação mineral brasileira tem caráter notadamente técnico-econômico sobre a atividade, enquanto a legislação ambiental é eminentemente voltada à proteção ambiental, com algum viés social; contudo ambas, intrinsecamente, carecem de mecanismos que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais.

A ação do Estado visando uma solução inovadora na regulação dos conflitos, para criar possibilidades e poder de resposta da coletividade, veio com a Lei 7.347 de 1985, lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985), constitucionalizada no artigo 129, inciso III, da CF de 1988. Essa lei é um instrumento processual, de ordem constitucional, destinado à defesa de interesses difusos e coletivos. Um dos diferenciais é que nela podem figurar como réus não apenas a administração pública, mas qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos ao meio ambiente, aos consumidores em geral, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (CNJ, 2017).

3. SISTEMA DE GOVERNANÇA DO SETOR MINERAL

O setor mineral no Brasil sofreu uma série de mudanças ao longo da história como reflexo da evolução das políticas públicas no contexto nacional e internacional e da institucionalização da participação social nos processos de desenvolvimento. Tais mudanças ocorreram, segundo Câmara (2013), principalmente, a partir da percepção da deficiência dos modelos de desenvolvimento existentes e suas influências negativas na sociedade, na economia e no meio ambiente, resultando em transformações de paradigmas das políticas públicas e das inter-relações entre sociedade e empresas, no uso dos recursos ambientais, na apropriação dos territórios e nos modelos de gestão adotados.

Essas mudanças, principalmente as relacionadas à sociedade e ao meio ambiente, promoveram o aperfeiçoamento das legislações, mais notadamente após a CF de 1988, para o fortalecimento da governança estatal.

A governança do setor mineral no Brasil tem uma relação estreita com o direito minerário. Sendo assim, a lógica da governança deste setor relaciona-se com a evolução do entendimento da propriedade do bem mineral. No âmbito da propriedade do bem mineral, desde o período colonial até a CF de 1988, segundo Barbosa (1997), o Brasil passou por quatro diferentes sistemas quanto à propriedade dos bens minerais, a saber: o sistema regaliano, o sistema dominial, o sistema fundiário ou de adesão e o sistema de concessão.

No período colonial vigorou o sistema regaliano em que havia a separação entre a propriedade do solo e do subsolo, este último pertencia à Coroa Portuguesa. O pagamento de impostos pela exploração dos recursos era devido em razão de não haver contribuição alguma do detentor do título à formação do bem mineral.

No período imperial vigorou o sistema dominial, que dava ao Estado o direito sobre as jazidas, considerando que a concessão deveria estar alinhada com os interesses da Nação.

O sistema fundiário ou de adesão surgiu com a CF de 1891 e vigorou até a CF de 1934, ano em que foi criado o DNPM. Esse sistema não distinguia a

propriedade do solo da propriedade do subsolo, assim havia o conceito de propriedade integral e individual. Em julho de 1934 foi editado o Código de Minas, sendo o primeiro conjunto de leis específicas para regular o setor mineral no País, e com ele o sistema de concessão, que distinguiu a propriedade do solo da propriedade do subsolo e deu ao Estado o domínio sobre os bens minerais.

A CF de 1946 manteve a separação das propriedades do solo e do subsolo, mas deu ao proprietário do solo a preferência do aproveitamento mineral. Essa preferência foi abolida com a Constituição Federal de 1967, dando lugar ao direito de prioridade, critério dominante na concessão dos direitos minerários até os dias de hoje.

Em 1967 foi elaborado o Código de Mineração, Decreto-Lei 227 de 28 de fevereiro de 1967, ainda em vigor. Esse Código mantém o direito de prioridade no registro de área ou jazida com objetivos minerais e criou a figura da concorrência para as áreas ou jazidas oferecidas pela União, neste caso vence o proponente que oferecer as melhores condições para pesquisa ou lavra do bem mineral.

A CF de 1988 manteve o regime de concessão, estabelecido pela CF de 1967, sendo a pesquisa e lavra dos recursos minerais autorizados ou concedidos exclusivamente pelo Governo Federal. Também essa Constituição fixou como competência privativa da União legislar sobre os recursos minerais, sobre o sistema estatístico e cartográfico e de geologia nacionais. Contudo, designou como competência comum aos Estados e Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios e, também, competência aos Estados e aos Municípios a competência de legislar concorrentemente sobre a proteção ao meio ambiente.

Na CF de 1988 foi estabelecido que os Estados e Municípios teriam participação nos *royalties* obtidos como resultado da exploração econômica dos bens minerais. O *royalty* atua como forma de minimizar os impactos socioambientais provocados pela atividade de mineração, sendo distribuída aos Municípios, aos Estados e à União nas seguintes proporções: 12% para a União,

23% para o Estado e 65% para o Município onde ocorre a atividade mineral que gerou o *royalty* (DNPM, 2017).

Nessa Constituição foi assegurada a participação do superficiário, proprietário do solo, nos resultados econômicos da lavra, norma já presente na CF de 1967. Essa participação visa compensar o proprietário do solo pelos danos ou transtornos ocasionados pela atividade mineral e, também, como mecanismo de evitar conflitos.

O grande avanço derivado da CF de 1988 foi reconhecer a estreita relação existente entre direito econômico e direito ambiental, considerando o meio ambiente e os desenvolvimentos econômico e social um sistema complexo de causa e efeito, em que os três componentes não são mutuamente exclusivos.

A CF de 1988 deu total abrigo à Lei de Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 (Lei 6.938 de 1981 – Brasil, 1981)), inclusive esta Lei foi a base para as disposições constitucionais atuais no que se refere ao direito ambiental. Em seu artigo 225 estabeleceu que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988), inserindo na Carta Magna a ideia de sustentabilidade, conceito consolidado na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, realizada em 1992.

Neste cenário, a CF de 1988 incluiu a obrigação daquele que explorar os recursos minerais de recuperar o meio ambiente degradado, ou seja, o Estado não impede a atividade minerária, contudo entende que esta fará uso temporal ou transitório do solo, cabendo-lhe posteriormente ao encerramento das atividades, a restauração, a recuperação ou a reabilitação da área afetada, de modo a permitir uso futuro.

É necessário mencionar que a CF de 1988, ainda em seu artigo 225, inaugurou a participação da sociedade e a educação ambiental como instrumentos para a gestão integrada do meio ambiente e da mineração, com vistas ao atendimento do princípio da sustentabilidade. Sendo assim, estabeleceu o estudo prévio de impacto ambiental para a obtenção do licenciamento

ambiental. O processo dos estudos ambientais permite à sociedade e aos impactados pela mineração opinar sobre a implantação de determinado projeto.

No processo de licenciamento é legalmente dada a oportunidade de o setor mineral esclarecer dois aspectos importantes e fundamentais para as relações com as comunidades com as quais o empreendimento mineral irá se relacionar, o primeiro é o fato de que o bem mineral é exaurível, e o segundo é a rigidez locacional dos jazimentos. Segundo Moreira (2003), a mineração, face à sua rigidez locacional, não pode condicionar a localização de um empreendimento aos investimentos, aos custos associados, às operações de prevenção e controle de poluição e a restauração ambiental, ao contrário de outras atividades empresariais.

Os impactos ambientais ocorrem em todas as etapas da mineração, desde a pesquisa mineral, passando pela lavra e indo ao fechamento da mina. Os aspectos sociais, econômicos e territoriais variam muito em função do porte do empreendimento, da proximidade de centros urbanos, da diversificação econômica existente e também da capacidade institucional na gestão do uso do solo e ordenamento territorial. Obviamente, segundo Accioly (2012), apesar da implantação de um empreendimento, independente do seu porte gerar alguma influência direta na escala local, os grandes empreendimentos são os mais capazes de gerar maiores alterações ambientais, nas relações sócioeconômicas e territoriais.

Portanto, se houver a compreensão de que os impactos ambientais são contornáveis, com possibilidade de benefícios socioeconômicos permanentes, a partir do envolvimento das comunidades e fazendo-as partícipes do processo, existirá a possibilidade de se criar laços de confiança para avançar no processo de aproveitamento mineral até o fechamento da mina. Esse envolvimento será tanto mais eficaz, quanto maior o respeito aos valores culturais e a institucionalidade local.

Desse modo, compreende-se que o processo de instalação de um empreendimento mineral, além das licenças legais ou administrativas e das licenças ambientais, necessita da licença social para a efetividade operacional do projeto.

A referida licença social tem fundamento na CF de 1988, que dispõe no inciso XXIII do art. 5º e no Inciso III do art. 170, respectivamente, que “a propriedade atenderá a sua função social” e que a função social da propriedade é um dos princípios da ordem econômica e ainda no Código Civil de 2002 que determina no § 1º do art. 1228 que “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidade econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitadas a poluição do ar e das águas” (Brasil, 2002).

A função social da propriedade determina, no âmbito do ordenamento jurídico, os limites da liberdade de iniciativa econômica. Isso equivale a dizer que não se admite o exercício de poder econômico que represente entrave ao desenvolvimento social e à justiça social (Farias, 2008).

Diante da relevância do aspecto social, a legislação brasileira abrigou, segundo Maciel (2017), o conceito da *Rule 23* (regra 23) do direito norte-americano para a proteção, *a priori*, dos direitos difusos e coletivos, porém o legislador brasileiro acrescentou posteriormente a ideia de defesa dos direitos individuais homogêneos. No Brasil a Ação Civil Pública - ACP, Lei 7.347 de 1985, versa sobre essas proteções e tem se firmado como sendo um, senão o mais utilizado, dos mecanismos de efetivação da justiça social previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

A ACP foi concebida para estabelecer uma ação de caráter público que amparasse as seguintes instituições: o meio ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e qualquer outro interesse difuso, aqueles em que os titulares da ação são indeterminados, ou coletivo, aqueles cujos titulares são grupos, classes ou categorias, e infração da ordem pública (Maciel, 2017). Tal ação é civil por ser processada perante o juízo cível e é pública porque busca defender o patrimônio público, bem como os direitos difusos e coletivos (Maciel, 2017).

Por meio da ACP busca-se à responsabilização patrimonial e moral, que pode ser alcançada por meio de uma tutela repressiva ou por meio de uma tutela preventiva. A primeira é acionada quando o dano ao bem já se efetivou, ou seja,

para fazer cessar ou reparar o dano. Já a segunda é utilizada para as hipóteses em que os danos aos bens jurídicos tutelados ainda não se concretizaram, ou seja, busca-se evitar o dano (Maciel, 2017).

Os elementos qualificados para a proposição da ACP são o Ministério Público, União, Estado, Município, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações. Qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, pode figurar no polo passivo de uma ação civil pública, desde que atente contra qualquer dos bens juridicamente tutelados na ACP. Nesse contexto, situa-se a governança do setor mineral no Brasil, em que há uma base legal formal, capaz de dar suporte às questões sociais, econômicas e ambientais entre a indústria e a sociedade, no que cabe aos direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.

A base legal, nesse caso, advém de legislações mais recentes como as ambientais e as de cunho social, uma vez que a legislação mineral ainda remonta a uma época em que a preocupação do Estado estava mais voltada para os aspectos técnicos e econômicos.

4. DEFINIÇÃO DE LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR - LSO

O termo "Licença Social para Operar" - LSO - foi mencionada pela primeira vez por um executivo da Placer Dome em uma reunião do Banco Mundial em 1997, segundo o Sustainable Business Council - SBC (2013), descrevendo um requisito essencial para a sobrevivência futura da indústria de mineração. O termo foi originalmente usado por indústrias dependentes do uso extrativo de recursos naturais. Essas indústrias foram as primeiras a ter um impacto visível em um mundo de recursos finitos e a terem a necessidade de manter o apoio das comunidades em que operavam. Esse apoio teria que se fundamentar na demonstração de transparência e responsabilidade, bem como no diálogo mais aberto sobre balanço, perdas e ganhos, entre o desenvolvimento e meio ambiente (SBC, 2013).

Gaviria (2015) cita que alguns autores atribuem sua primeira menção escrita ao texto *Large Mines and the Community: Socioeconomic and*

Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain, publicado em inglês, em 2001, e em espanhol, em 2003, pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento da Pesquisa e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento – Banco Mundial, que concluía que a concessão ou as licenças minerárias legais não eram suficientes e que os empreendedores deveriam obter uma licença social, a partir de processos de consulta e participação da sociedade e do fortalecimento do diálogo com os governos.

De acordo com Wilburn e Wilburn (2011), a noção de LSO foi desenvolvida como uma resposta a uma iniciativa das Nações Unidas em 2004, exigindo que as indústrias que operam nos territórios dos povos indígenas obtivessem o consentimento livre e prévio desses povos. Nesse contexto, para Melé e Armengou (2016), a LSO é um mecanismo pragmático para evitar riscos derivados da oposição da comunidade ou para melhorar a reputação da empresa e proteger seus interesses.

O primeiro uso do termo LSO não é consenso, contudo seus conceitos parecem ser uniformes entre todos que a estudam. O SBC (2013), conseguiu reunir os principais conceitos orientadores de uma LSO, a saber:

- i. é a medida de confiança da sociedade em relação ao comportamento empreendimento mineral, isto é, se irá se comportar de forma legítima, transparente, responsável e socialmente aceitável;
- ii. não deriva de uma necessidade de cumprimento legal ou regulamentar, em vez disso, é considerado o fundamento para aumentar a legitimidade e adquirir certeza operacional futura, percebendo oportunidades e reduzindo o risco para o negócio;
- iii. é um contrato não escrito entre empresas e sociedade para que as empresas adquiram aceitação ou aprovação de suas operações comerciais;
- iv. os termos de uma LSO são muitas vezes para um projeto específico;
- v. a sociedade como um todo, de um país por exemplo, pode emitir uma LSO, mas somente as comunidades locais são as definidoras dos

termos da LSO, devido à sua proximidade com as atividades da empresa e os efeitos associados a elas;

vi. o bom funcionamento de uma LSO depende da confiança e da coerência entre as partes, da qualidade das informações prestadas, da prestação de contas, da flexibilidade nas negociações e da transparência de todas as partes.

Na indústria mineral a LSO foi formatada para atender uma série de particularidades da mineração, amplamente conhecidas, que impactam o seu entorno, dentre as quais Herrmann (1995, p. 102) destaca: (i) a exauribilidade da jazida, pois se trata de um recurso não renovável; (ii) a singularidade das minas, não existindo jazidas idênticas e havendo alto grau de incerteza em sua exploração; (iii) a dinâmica do projeto mineiro, que deve adequar-se a estas incertezas e às condições contornos da região explorada; e, principalmente, (iv) a rigidez locacional, significando que a jazida encontra-se onde os condicionantes geológicos a criaram, não havendo possibilidade de escolha do local onde ocorrerá a lavra.

As condições de contorno são todas as variáveis que devem ser considerados na implantação de um empreendimento, dentre os quais, no caso da mineração, podem ser citadas a infraestrutura, o licenciamento ambiental, mão-de-obra, o financiamento, a segurança técnica, a segurança institucional, a regulação eficaz, o mercado, o custo de capital e o apoio social, dentre outros.

Devido à natureza dos recursos minerais, suas condições de contorno e à geração de impactos pelo setor, nas últimas décadas as mineradoras vêm adotando procedimentos, voluntários ou não, que se propõem a conciliar a manutenção e o crescimento da atividade por meio do aprimoramento das relações com a sociedade, governos e demais partes interessadas no empreendimento.

Prno e Slocombe (2012) sugeriram que a LSO pode ser vista como uma instituição, formada por direitos, regras e procedimentos de tomada de decisão. Sendo assim a LSO seria basicamente um conjunto de regras estabelecidas que visam atender as expectativas das partes em relação umas às outras.

Thomson e Boutilier (2011) definiram a LSO como a percepção de uma comunidade sobre a aceitabilidade de uma empresa e suas operações locais. Segundo eles, o nível de LSO concedido a uma empresa está inversamente relacionada ao nível de risco que uma empresa enfrentará se entrar em conflito com a sociedade, ou seja, mais alto será o risco para uma empresa operar, quanto mais baixo for o nível da LSO.

A ‘comunidade’ é definida por Thomson e Boutilier (2011) como uma rede heterogênea de indivíduos, grupos ou organizações que compartilham um interesse comum. A ‘comunidade’ pode afetar ou ser afetada pelo empreendimento mineral, portanto a comunidade, neste sentido, não é necessariamente apenas a comunidade geográfica local.

Para Thomson (2017), “a licença social para operar é uma espécie de aprovação da comunidade em relação às operações de uma determinada empresa”, a aprovação, nesse caso, é informal, não há qualquer tipo de documento.

Segundo esses autores, uma LSO de baixo nível implica que um projeto estará sujeito à limitações dos recursos essenciais para sua continuidade, como o financiamento, as licenças administrativas e ambientais, as matérias-primas, a mão-de-obra, os mercados e infraestrutura pública, dentre outros. Assim sendo, o maior risco é a rejeição político-social de um projeto.

Ainda, segundo Thomson e Boutilier (2011), se uma empresa estabelecer sua credibilidade perante todos os atores envolvidos com o projeto, a licença social sobe ao nível de aprovação, implicando um projeto com baixo risco político-social de descontinuidade. Por outro lado, o nível mais alto de uma LSO se dá quando é alcançada a identificação psicológica dos atores com o projeto, neste caso o risco de descontinuidade do projeto é baixíssimo (Thomson e Boutilier, 2011).

O trabalho de Thomson e Boutilier (2011) identificou que os três componentes centrais: legitimidade, credibilidade e confiança, são cumulativos, isto é, eles sugerem que se os empreendedores conseguirem desenvolver legitimidade e credibilidade com a sociedade e demais atores envolvidos, a aceitação e a aprovação serão atingidas naturalmente, por efeito acumulativo.

No entanto, as tentativas de validação empírica destas relações cumulativas pelos autores, foram infrutíferas até o momento.

A maioria dos estudos de licença social são de natureza descritiva e procuram fornecer às empresas orientações para a obtenção de uma LSO, como por exemplo o estabelecimento de estratégias de comunicação contínua com as partes interessadas, a divulgação transparente de informações às comunidades e o fortalecimento dos acordos de desenvolvimento comunitário (Wilburn e Wilburn, 2011).

A realidade que todos os autores concordam é que uma LSO pode ser difícil de ser obtida, contudo fácil e rapidamente revogada se a sociedade acreditar os termos dos acordos não estão sendo cumpridos. Em virtude dessa realidade, as empresas precisam reavaliar e redefinir continuamente os termos da LSO, de modo a acomodar alterações nas expectativas sociais.

5. CAMINHOS PARA A APLICAÇÃO DA LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR

Um projeto de mineração é um empreendimento com prazo limitado, que requer uma combinação de recursos humanos, mecânicos, técnicos e financeiros, reunidos em uma organização temporária para atingir um propósito específico. O objetivo final é trazer benefício econômico à corporação, ou seja, reduzir custos, expandir a produção, aumentar a receita ou estender a vida útil da empresa (Hickson e Owen, 2015).

Segundo Hickson e Owen (2015), os projetos de mineração são, em sua maioria, exclusivos e assumem características que extrapolam a cadeia normal de negócios. Para a conclusão do projeto, uma série de eventos não recorrentes, mas conectados, devem ser adequadamente gerenciados dentro de uma vida útil bem definida. Se bem-sucedido, um projeto de mineração deve: atender ao orçamento estipulado; ser executado sem surpresas ou imprevistos; manter a qualidade da produção; não ter ocorrências de acidentes de trabalho; cumprir as normas internacionais de sustentabilidade; obter a aceitação social por parte das

partes interessadas e da comunidade; e por fim, a admiração e orgulho da comunidade.

O estabelecimento de um projeto de mineração, em um mundo cada vez mais conectado de hoje, deve primeiramente construir uma base de confiança entre o empreendedor, a comunidade ao redor e demais interessados. Caso essa confiança não se estabeleça, poderão ocorrer diversas deturpações nas obrigações e deveres, tais como benefícios exagerados e impactos mal dimensionados, o que fará com que o real resultado do empreendimento para a sociedade seja marginalizado e os riscos minimizados (Hickson e Owen, 2015).

Rigout (2017) argumenta que a LSO, para ser efetiva, deve reconhecer as relações de poder existentes entre os grupos sociais, procurar entender os projetos de longo prazo das comunidades e não apenas seus interesses momentâneos, valorizar a cidadania corporativa, a transparência nas informações e o cumprimento das normas estabelecidas para o negócio. Por fim, deve considerar o balanço das perdas e ganhos que a indústria impõe à sociedade.

As relações com a sociedade referem-se a criar e fortalecer os laços de confiança entre empresa e comunidade. Segundo Rigout (2017), trata-se de uma visão de relacionamento de longo prazo, portanto institucionais.

Moffat e Zhang (2014) advogam que a confiança é o um elemento central de um modelo de LSO, representando um mecanismo pelo qual a percepção dos impactos das operações de mineração, experiências entre os diversos grupos interessados e percepções de justiça se relacionem com a aceitação e aprovação de uma operação de mineração.

Os projetos de mineração inevitavelmente afetam as comunidades vizinhas ao projeto, sejam nos aspectos ambientais, como a alteração da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, poluição do ar, ruído, perda de biodiversidade e mudanças visuais na paisagem, sejam nos aspectos socioeconômicos, como deslocamentos físicos, mudanças na qualidade e no modo de vida, relações de consumo, aumento do custo de vida, dentre outros (Hickson e Owen, 2015).

Para as empresas de mineração é cada vez mais evidente que a obtenção de uma LSO a partir do atendimento dos marcos regulatórios já não é suficiente. Ao longo da história da indústria mineral, segundo Thomson e Boutilier (2011), vários projetos foram atrasados, interrompidos ou até mesmo encerrados devido à oposição da sociedade.

Nesse sentido, a compreensão das necessidades e anseios das populações e demais interessados circunvizinhos a um projeto de mineração tornou-se crítica para o sucesso deste. Se a aceitação das partes interessadas para a negociação desses impactos não for obtida, os riscos ao projeto, como atraso, negação de acesso aos recursos e corrosão do valor presente líquido, juntamente com a perda da confiança dos acionistas, serão aumentados, podendo inviabilizar seu prosseguimento (Hickson e Owen, 2015).

A construção de uma LSO é iniciada ainda na fase de pesquisa geológica, passando pela operação da mina e continua após o fechamento da mina. O fechamento da mina em si compreende, segundo o DNPM (2009), as fases de descomissionamento da mina, etapa em que são realizadas operações para a parada total das atividades e preparação para entregar o local à comunidade; em seguida vem a reabilitação da área, que é o processo de reparação dos danos ambientais, o monitoramento e manutenção das áreas recuperadas e, por fim, a entrega da área à população para outros usos.

Deve ficar bem claro que o objetivo de uma LSO não é somente a aceitação social, geralmente percebida como o nível inferior de uma licença social, que é tão somente a disposição da comunidade de tolerar, concordar ou consentir com o projeto. A plenitude da LSO é atingida quando o projeto também ganhou o maior nível de aprovação social, ou seja, a comunidade e demais interessados são favoráveis, concordam e estão satisfeitos com o projeto (Thomson e Boutilier, 2011).

A aprovação completa da LSO de um projeto pela comunidade é de importante obtenção, contudo não é necessariamente primordial para que um projeto avance. A maioria dos projetos é capaz de existir exclusivamente com base na aceitação social da comunidade local (Hickson e Owen, 2015).

As fases de pesquisa e de desenvolvimento da mina, representam a etapa em que um projeto é mais exposto financeiramente. As expectativas da comunidade, tanto as esperanças quanto os medos, podem ser significativas nesse início e aumentar consideravelmente assim que os trabalhos no campo ganham magnitude.

Um estudo de 67 projetos de mineração de grande porte, com valores superiores à US\$ 500 milhões, realizado entre 2008 a 2012, identificou que apenas 30% dos projetos foram entregues dentro do cronograma e que 81% das causas de atraso não foram técnicas (Molyneaux, 2013 apud Hickson e Owen, 2015, p. 100). As causas não técnicas de atraso consistiam no seguinte: falta de aceitação social com 42%, questões ambientais com 35%, autorizações ou concessões com 23%, acesso à terra com 6%, saúde e segurança com 6% e eventos meteorológicos com 3%. As causas técnicas, segundo esse estudo, representaram apenas 3% dos atrasos.

Segundo o estudo mencionado, os atrasos restantes, conforme o mesmo estudo, foram principalmente comerciais como *royalties*, alterações nos preços dos insumos, alterações no valor do minério, dentre outros. Além disso, os projetos que sofreram de problemas não técnicos tiveram atrasos maiores, com dois terços atrasados em mais de um ano, do que projetos com atrasos apenas técnicos e comerciais, com 50% atrasados para além de um ano.

Os impactos de um projeto na comunidade circunvizinha podem contribuir para sua rejeição e vão desde poeira e ruído operacionais, alteração na qualidade e quantidade das águas, deslocamento das comunidades locais, para expansão da mina, aumentos do custo de vida, especulação habitacional e mudanças culturais. A obtenção da LSO, segundo Prno e Slocombe (2012) e Thomson e Boutilier (2011), é condição *sine qua non* para evitar riscos no andamento do projeto e aumento de gastos por consequência. A LSO representa um processo de aceitação contínua por parte da sociedade e outros interessados.

Como uma "licença" formal raramente é emitida por uma comunidade, a LSO é em grande parte intangível e além disso, na tese de Prno e Slocombe (2014), é uma entidade dinâmica movida pelo contexto, em que os sentimentos comunitários são o produto de circunstâncias locais e extra locais únicas e

mutáveis. Com isso os resultados de uma LSO podem ser afetados por uma série de variáveis interativas e dinâmicas que operam em escalas múltiplas. Essa complexidade não só dificulta a obtenção de uma LSO para desenvolvedores de minerais, mas um desafio para analistas e avaliadores interessados em entender a origem dos resultados da LSO.

Segundo Melé e Armengou (2016), muitos autores que pesquisaram o uso da LSO em projetos controversos se concentraram na LSO *stricto sensu*, considerando que este instrumento traz, por si só, uma legitimidade moral explícita. Contudo, por ser a LSO um reflexo do atendimento aos interesses particulares ou das percepções dos grupos sociais afetados pelo empreendimento, que podem ser divergentes, a legitimidade moral é apenas o rumo a ser seguido para alcançar a LSO.

Uma questão interessante foi levantada por Melé e Armengou (2016), a respeito da legitimidade moral em uma LSO, que é a conhecida síndrome do ‘não no meu quintal’ (*‘not-in-my-backyard’* - NIMBY), a qual significa a reação daqueles que aprovam o empreendimento, desde que não seja na sua própria vizinhança. Desse modo, a legitimidade moral é, portanto, bastante relevante, pois fornece base na busca da LSO ou para atender a uma demanda particular de partes interessadas. Por outro lado, pode substantiar argumentos de combate à síndrome do ‘não no meu quintal’.

Em razão de as empresas necessitarem garantir a viabilidade dos seus empreendimentos por longo prazo com base em seu desempenho ambiental, social e econômico, a adoção da LSO se torna cada vez menos voluntária.

Asmus (2009) identificou três questões-chaves para orientar os processos de consentimento da comunidade para uma LSO. A primeira é saber como é definida a ‘comunidade’ ou se existe uma limitação geográfica estrita para a ‘comunidade’ e se os empregados da empresa terão *status* igual ou superior aos cidadãos locais; a segunda é saber que o processo de validação de uma tomada de decisão, quando não houver consenso dentro da ‘comunidade’; e, por último, na ausência de um processo político, o que representaria um novel adequado de consentimento da ‘comunidade’.

Para Slack (2008) a questão primordial é a distinção entre a LSO e o consentimento da comunidade. Se o consentimento real de uma comunidade é necessário antes da instalação de um projeto, as empresas devem objetivar ter a comunidade como mais um parceiro e não como um obstáculo a superar. As implicações desta premissa é que a empresa deve se envolver mais holisticamente com uma comunidade, proporcionando-lhes acesso a informações críticas e permitindo-lhes tempo adequado para avaliar suas necessidades e interesses antes de tomar uma decisão sobre a aceitação de sua presença no seu território.

Cinco etapas devem ser ultrapassadas pelo empreendedor, em Wilburn e Wilburn (2011), para que seja alcançada a LSO: 1º passo, atender as normas éticas; 2º passo, entender as relações ou contratos microssociais entre os grupos das partes interessadas na comunidade em que irá operar, preferencialmente por meio da comunicação direta com cada grupo de partes interessadas; 3º passo, a empresa deve analisar o alinhamento entre suas normas e os contratos microssociais das partes interessadas; 4º passo, a empresa deve envolver todos os grupos interessados em uma discussão sobre o projeto, para produzir uma proposta que resultará no consentimento da maioria dos grupos de partes interessadas para obtenção da licença social para operar; e por fim, 5º passo, a empresa monitoraria o andamento do projeto para garantir os acordos firmados.

Para esses autores os 3º, 4º e 5º passos, são etapas de decisão, ou seja, identificam se o projeto prosseguirá ou não. A título de exemplo, se ao final do 3º passo houver um alinhamento limitado entre as normas da empresa e as normas dos grupos de partes interessadas, haveria a possibilidade de descontinuidade do empreendimento. Desse modo, não levar o projeto adiante evitaria desgastes entre as partes e comprometimento financeiro desnecessário.

Na ausência de um vetor coerente para a LSO, o mais importante para ela é o princípio basilar da aceitação das partes interessadas, quer sob a forma de apoio explícito, quer por meio da diminuição da oposição. Embora seja admissível que o termo ‘aceitação’ ajuda na introdução de profissionais da indústria e tomadores de decisão nas dimensões sociais da mineração, pode-se argumentar que as complexidades inerentes associadas ao setor mineral, tornam

essa abordagem muito mais uma ‘nuance’ necessária do que a certeza de que as dimensões sociais são definidoras.

Atualmente o termo LSO tem sido adotada, além da indústria extrativa, incluindo a de petróleo e gás, por outros setores industriais, organizações não governamentais, instituições de pesquisa, governos e consultorias de um modo geral.

6. CONFLITOS E RISCOS

Os conflitos e riscos relacionados à LSO, analisados pelos autores consultados, são comuns a diversos países, contudo tornam-se mais agudos em países onde o Estado é menos presente ou a sociedade é menos instruída ou politizada. Dessa forma, há uma replicação das situações que embora tenham ocorrido em um país qualquer, podem perfeitamente ocorrer no Brasil.

Segundo o relatório emitido pelo escritório de advocacia inglês Norton Rose Fulbright, em pesquisa mundial com 152 empresas, entre elas 24 do setor de mineração em 2016, mostrou que os principais impactos de direitos humanos do setor de mineração são: reassentamento involuntário ou reassentamento comunitário; impactos nas comunidades indígenas e em outras comunidades na proximidade das operações; impactos ambientais; impactos no uso da terra e da água; na segurança; potenciais impactos da mão de obra *fly-in, fly-out*; discriminação de gênero e outras formas de discriminação; na saúde; na mineração artesanal; e problemas na cadeia de suprimento (Norton Rose Fulbright, 2016).

Relativo aos conflitos em nível mundial, a concorrência pelo uso da terra representa um dos maiores conflitos envolvendo a indústria mineral no Brasil, mas não somente pelo uso, mas pela possibilidade de a atividade tornar a terra inadequada para uma série de usos futuros.

Segundo Hilson (2002), muitos desses conflitos são previsíveis desde o início, porém as empresas de mineração nem sempre possuem políticas adequadas de uso da terra para a resolução de conflitos. O quadro é mais grave em países nos quais as instituições estatais são fracas, a regulação é incipiente

ou as políticas públicas pouco eficazes no apoio às comunidades, daí derivam vetores importantes para o surgimento dos conflitos, dentre os quais, estão padrões regulatórios mal aplicados, insegurança fundiária, disputas sobre governança, aspectos não resolvidos da distribuição fiscal e a judicialização das demandas.

Muito embora haja o reconhecimento da indústria mineral de que uma LSO não está materialmente disponível para as empresas de forma comparável a uma licença regulatória, Gaviria (2015), o seu uso baseia-se na suposição de que uma licença social pode ser concedida pelas comunidades como parte de uma estratégia de intervenção política.

Essa intervenção política se dá pela redistribuição às mineradoras, pelo Estado, de parcela da autoridade e da responsabilidade na regulação dos conflitos derivados de visões diferentes de apropriação do território. Em contrapartida, o Estado mantém sob seu domínio os instrumentos legais das condições e controles, que são monitorizadas por autoridade reguladora tipicamente com poderes para revogar a licença formal, caso as condições e obrigações não sejam cumpridas (Gaviria, 2015).

A estratégia de “ausência seletiva” (Szablowski, 2007) para regular diretamente algumas áreas ao garantir direitos formais aos investimentos das mineradoras, enquanto regula indiretamente outras áreas, especialmente aquelas de caráter social, ao redistribuir para as empresas mineradoras parte da sua autoridade e responsabilidade na regulação social dos conflitos derivados do encontro entre formas divergentes de apropriação do território (Gaviria, 2015).

Segundo Szablowski (2007) a dificuldade principal para os atores estatais decorre do fato de que sua capacidade de responder a essas pressões está circunscrita pelas condições legais e práticas necessárias para atrair o investimento estrangeiro no mercado global. Devido ao grau de liberdade limitado, há a necessidade de os agentes do Estado desenvolverem estratégias de enfrentamento que possam responder, se não conciliar, essas pressões internas e externas concorrentes, ainda segundo Szablowski (2007).

Considerando a pouca ação do Estado em apoiar e instrumentalizar as comunidades nas negociações, é notado que a maior parte da responsabilidade

de elaborar bons acordos, que levam à construção de uma LSO, recai sobre a gestão das empresas mineradoras, único caminho para assegurar que as relações com as comunidades sejam mantidas.

Para melhor entendimento, é preciso reconhecer que parte dos projetos de mineração situa-se em zonas rurais, principalmente em zonas utilizadas para fins agrícolas ou de subsistência, onde a presença do Estado é menor. Considerando essa situação, é importante esclarecer que a sociedade privilegia a visão de que a terra deve prover as necessidades humanas primárias de alimento e moradia (Hilson, 2002). Os conflitos, portanto, resultam inevitavelmente entre comunidades e mineração porque ambos colocam valores socioeconômicos fundamentalmente diferentes na terra.

Andrew (2003) cita quatro questões importantes nos conflitos envolvendo o uso das terras: quem controla a área onde encontra-se o recurso mineral; quais as pessoas têm direitos ou se beneficiariam das receitas da extração mineral; como o projeto será financiado e quais recursos humanos serão utilizados; e por último, quais os impactos sociais e ambientais do projeto.

As comunidades rurais não estão em grande parte expostas à sociedade global e são particularmente vulneráveis aos impactos negativos do desenvolvimento, o que torna o gerenciamento do uso dos recursos naturais um fator crítico. A estratégia de várias empresas de mineração no passado, segundo Hilson (2002), era fornecer compensação financeira e apoio social em troca de terras. No entanto, devido aos fortes laços com o meio ambiente que remontam anos, a compensação monetária raramente neutralizava a perda de terra.

Na utilização da LSO para evitar conflitos, não é realista supor que todas as partes serão completamente satisfeitas. Uma consideração importante é que as comunidades e a indústria mineral competem por uma quantidade limitada de terras, portanto é pouco provável que possa ser atingida a satisfação plena e benefícios máximos para os dois lados (Hilson, 2002).

Não obstante a ampla aceitação da LSO por parte da indústria, nem todas as empresas utilizam a licença da mesma forma ou dão a ela o peso equivalente. Para aquelas que observam as tendências dentro do setor e as necessidades das

comunidades, a LSO é uma ferramenta de aplicação e uso normal para orientar o investimento social e o desenvolvimento comunitário (Owen e Kemp, 2013). Desse modo, a LSO torna-se um ponto de referência ao interagir com as partes interessadas e de como suas expectativas serão atendidas.

Por outro lado, segundo Owen e Kemp (2013), existem empresas e organizações do setor que parecem reconhecer limitações na construção da LSO no uso local, mas encontraram outro uso para ela no atendimento de expectativas externas de forma mais geral, a exemplo dos investidores e do público não envolvido diretamente nos projetos.

Um ponto importante nas mudanças dos enfrentamentos dos conflitos de um modo geral é a passagem da figura do ‘não no meu quintal’ (NIMBY), para lógica do ‘não no quintal de ninguém’ (not in anyone’s backyard - NIABY), segundo Martínez-Alier (2001), que as sociedades passaram a pautar suas reações. O que Martínez-Alier (2002) refletiu é que há uma crescente politização entre as diferentes visões culturais, dos modelos tecnológicos e dos objetivos socioeconômicos, dentre outros, em que a sociedade como um todo defende a qualidade ambiental como um direito social global.

Para Martínez-Alier (2002, p. 174) existe uma ligação mundial entre a degradação ambiental e os direitos humanos e civis. Para ele à medida que os projetos da indústria extrativa se estendem para os diversos cantos do planeta, há a percepção das pessoas de que seus direitos básicos são comprometidos, com perda de seus meios de subsistência, perdas culturais e até mesmo de vidas.

Na visão de Martínez-Alier (2002), o NIABY se sustenta a partir das redes internacionais que nascem de conflitos locais, a partir da percepção da perda. Portanto, ver conflitos de distribuição ecológica como uma manifestação da política de identidade local não é convincente; ao contrário, é a identidade coletiva como um dos idiomas nos quais os conflitos de distribuição ecológica são expressos.

Os conflitos impõem vários tipos de custos sobre a indústria de mineração. Esses custos geralmente se refletem no fato de que as empresas de mineração têm tradicionalmente gerenciado o risco dos conflitos por meio de

soluções de ‘fim de linha’, mas pouco ou nada fazem para atenuar as origens dos riscos.

A gestão de riscos dos conflitos abrange as etapas de identificação, avaliação e priorização dos riscos que interferem em um projeto de mineração (Hickson e Owen, 2015).

Os riscos estão presentes em todas as fases de quase todos os projetos de mineração, sendo que cada etapa de sua vida apresenta uma lista de riscos potenciais, tais como o geológico, o de instalação, o operacional, o tecnológico, o de mercado, o de execução e cronograma, o ambiental (incluindo os licenciamentos), o de aceitação social e da sustentabilidade, o político, o financeiro, o cambial, dentre outros. Esses riscos, segundo Hickson e Owen (2015), podem ser agrupados em dez categorias lógicas que englobam as mais diversas subcategorias de riscos, são elas: estratégico, financeiro (custo), operacional, execução, cronograma, qualidade (confiabilidade), segurança, meio ambiente, cliente e reputação.

No processo da análise de risco, segundo Hickson e Owen (2015), a empresa de mineração deve considerar a probabilidade de cada um dos riscos potenciais. A probabilidade usual estatística vai desde raro, com menos de 1% de chances de ocorrer; improvável, com chances entre 1% a 30%; possível, com chances entre 30% a 60%; provável, com chances entre 60% a 90% a quase certo, com chances de ocorrer maiores do que 90%.

Na gestão de riscos também deve-se determinar o impacto de cada risco no projeto por meio de critérios do risco, para posteriormente, por meio de uma análise conjunta com a probabilidade, serem avaliados os riscos. Esse impacto vai desde insignificante, sem impacto; baixo, com pequeno impacto; moderado, com significativo impacto; alto, com grande impacto; e catastrófico, impacto irreparável.

É oportuno lembrar que existem os riscos positivos ou aqueles que trazem benefícios ao projeto, por exemplo: insignificante, poucos benefícios ao projeto; baixa, melhoria pequena ao projeto; moderada, alguma melhoria ao projeto; alta, melhoria ao projeto; e excelente, melhoria significativa ao projeto.

Fica claro, a partir da colocação das diversas variáveis envolvidas, que é muito difícil criar regras gerais a partir de instâncias específicas no que diz respeito a questões que envolvem a LSO, nas considerações sobre risco. O risco deve ser baseado nas especificidades das situações locais, das impressões do empreendedor e avaliados por agentes externos ao processo, para garantir equilíbrio. Algumas considerações gerais foram adaptadas do trabalho de Rory Pike (2012) e podem ajudar no entendimento dos riscos inerentes aos projetos de mineração:

- i. condições locais: entender a relação entre o governo local, estadual e municipal, e o governo federal é um dos fatores mais importantes na tentativa de entender o risco de uma LSO em projetos de mineração;
- ii. aproveitamento dos benefícios dos resultados da lavra: se não houver condições de reinvestimento na comunidade local é provável que existam tensões e que elas se manifestem contra o projeto, em vez de contra os órgãos governamentais;
- iii. direitos à terra: a indefinição da propriedade do solo e dos direitos derivados desta condição provocam ações contra o empreendedor e contra os órgãos governamentais;
- iv. mineração de pequeno porte: um dos grandes desafios sociais enfrentados pelas grandes empresas de mineração é entender as diferenças entre elas e as mineradoras de pequeno porte e garantir uma relação de respeito entre elas;
- v. impacto ambiental: a relação das comunidades com o meio ambiente e o impacto ambiental que um projeto de mineração poderá ocasionar é a grande questão a ser tratada. Isso se dá de forma mais grave em depósitos minerais em áreas mais remotas e em áreas mais frágeis e mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, onde o risco de um desastre e o seu impacto são amplificados;
- vi. reputação da empresa: uma LSO exige que uma empresa de mineração convença os interessados locais de que o projecto trará

benefícios líquidos para a comunidade local e que as garantias de promessas façam parte da reputação da empresa. Se o houver um histórico de não cumprimento de promessas, torna-se mais difícil convencer as partes interessadas locais e os potenciais oponentes de que serão capazes de cumprir os acordos estabelecidos.

O consentimento da comunidade local, na análise de risco, é um indicador pouco confiável para a LSO a longo prazo, implicando que a LSO, na sua forma e entendimento apenas em um dado momento, não é um bom prognóstico para os investidores sobre o risco de um investimento (Ehrnström-Fuentes e Kröger, 2017). Em síntese, a avaliação dos riscos deve estar em sintonia fina com a evolução dos termos de uma LSO, para que um empreendimento não represente um ônus para a sociedade, nem um prejuízo para a empresa.

Segundo o relatório da empresa de auditoria Ernst & Young (2016), manter uma LSO representa um risco cada vez mais multifacetado e com o envolvimento de mais atores, e com uma matriz complexa de relacionamentos para negociar, que nos últimos anos, esse risco se ampliou diante das condições econômicas mais duras da economia mundial.

Ainda o relatório da Ernst & Young (2016) apontou que a falha no processo de construção de uma LSO representa o quarto item de risco em um projeto mineral, em levantamento realizado nos últimos oito anos em nível mundial.

Outro ponto importante levantado pela Ernst & Young (2016), é que a mineração ilegal também pode representar um risco para a LSO da indústria mineral formal, por trazer à opinião pública um conceito uniforme dos impactos dessas duas vertentes da atividade, ou seja, confunde a sociedade ao incorporar as condições ruins, práticas perigosas e atividades ambientalmente danosas, com ameaças à saúde, à segurança dos funcionários e às economias locais da mineração ilegal ao universo da mineração formal responsável.

A indústria mineral responsável necessita do envolvimento contínuo, a colaboração e a comunicação eficaz com todas as partes interessadas, de modo

a obter soluções mutuamente benéficas para a resolução dos conflitos e minimização dos riscos.

7. CONSIDERAÇÕES

Os trabalhos estudados apresentam alguns fatores comuns à formação de uma LSO, sejam positivos ou negativos, sintetizados por Prno (2013), que são: (1) o contexto é fundamental; (2) uma LSO é construída sobre relacionamentos; (3) a sustentabilidade é uma preocupação dominante entre as comunidades; (4) benefícios locais e a participação pública desempenham papel crucial; e (5) a adaptabilidade é necessária para enfrentar a complexidade. Esses fatores podem orientar a construção de uma LSO.

No quesito contexto, as melhores práticas e o desenvolvimento de um entendimento detalhado do contexto de desenvolvimento mineral podem certamente ser úteis para as empresas de mineração, sendo evidente que o que funciona em um determinado momento e local pode não funcionar necessariamente em outros. (Kemp, 2010). Como observam Thomson e Boutilier (2011), as comunidades e as circunstâncias são muito variáveis, portanto devem ser entendidos e as ferramentas e diretrizes devem ser adaptadas para atender às características encontradas no terreno. O contexto é, portanto, um dos principais motores dos resultados da LSO na indústria de mineração.

Outro ponto é a construção de relacionamentos no processo de construção e manutenção de uma LSO. Para tal é necessário que as empresas precisam "fazer parte do tecido da comunidade", conforme Prno (2013). Sob este aspecto, o entendimento de que a empresa de mineração é confiável, que respeita e entende a cultura da comunidade, faz com que a relação empresa-comunidade seja um dos sustentáculos de uma LSO.

Prno (2013) reconhece que em qualquer caso, as relações empresa-comunidade podem ser difíceis de cultivar, difíceis e demoradas de manter, para ambas as partes, e um desafio para estabelecê-las satisfatoriamente.

Os trabalhos pesquisados apoiam o argumento de que a sustentabilidade é uma preocupação dominante para as comunidades inseridas em uma LSO.

Segundo exposto em Prno (2013), essas comunidades, em todo o mundo, têm exigido voz na tomada de decisões sobre o desenvolvimento mineral, de modo que os projetos não só devem proporcionar benefícios, mas serem desenvolvidos de forma segura, responsável e sem impactos negativos significativos.

A maioria das comunidades desejam a sustentabilidade, contudo o alcance do conceito e sua operacionalização em consenso nem sempre é trivial. Diversos autores consideram que o melhor entendimento de sustentabilidade é aquele que considera as questões sociais, ambientais e econômicas desde a pesquisa geológica, passando pelo desenvolvimento da mina, até, finalmente, o fechamento da mina (do projeto).

Assim, Prno (2013) considera que somente quando uma comunidade sente que sua visão de sustentabilidade social, econômica e ambiental está sendo apoiada, ou pelo menos não está sendo ameaçada, ela irá conjecturar a emissão de um LSO. No mesmo trabalho foi contemplada a visão da indústria, em que ela, a indústria mineral, não deve achar o que é certo para a comunidade, mas o que a comunidade acha que é certo para ela. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável, em geral, é um conceito que deve ser adaptado e operacionalizado de acordo com contextos individuais-locais.

Benefícios locais e a participação pública são elementos cruciais de uma LSO (Prno, 2013). A provisão de benefícios locais significativos é um contribuinte no apoio local das comunidades. Esses benefícios podem ser traduzidos nas oportunidades de desenvolvimento de negócios, nos *royalties*, e nas oportunidades de emprego, dentre outros.

O outro aspecto levantado por Prno (2013) é o compartilhamento de poder por meio da cogestão do empreendimento, na participação nos resultados (ofertas de ações, posições de ações e participação nos lucros). O cultivo de parcerias também poderia contribuir para o avanço das relações entre o empreendimento mineral e as comunidades no sentido de identificação psicológica dos envolvidos com o projeto. Segundo Thomson e Boutilier (2011), este é o nível mais alto de licença social que pode ser obtido e ocorre quando a comunidade tem plena confiança na empresa, trabalha em estreita colaboração com eles e assume a responsabilidade pelo sucesso do projeto.

O último fator, a adaptabilidade, segundo Prno (2013), tem relevância para o LSO de duas formas primárias, em primeiro lugar, o empreendedor deve adaptar suas operações e estratégias de gestão ao contexto local em que estão operando, em segundo lugar, as partes de uma LSO existente devem responder e se adaptar às mudanças. Pois os anseios de uma comunidade em relação à mineração são o produto de circunstâncias únicas e mutáveis, as comunidades em si são diversas e heterogêneas e os resultados da LSO podem ser afetados por uma série de variáveis interativas e dinâmicas que as empresas mineradoras não têm controle (Prno, 2013).

Para Thomson e Boutilier (2011) a estabilidade da “licença social” é determinada por uma arquitetura do tipo “rede”. A rede emerge como uma matriz de inteligibilidade que objetiva a “comunidade” – sujeito da “licença social” – como uma “rede das partes interessadas”, configurada a partir do compartilhamento de interesses comuns entre seus “nós”.

Gavéria (2015) transcreve o pensamento de Thomson e Boutilier (2011) em relação à formação das redes e a expectativa do papel das comunidades nelas, segundo o texto, as comunidades já existem antes mesmo de se evidenciar nelas a existência de uma “organização em rede”. Quando tal organização está ausente, quando não existe o tipo de coesão requerida, é possível e necessária sua criação. Em ambos os casos, as empresas devem se envolver na construção de um “capital social” que possibilite a existência de comunidades de interesses. Isto é denominado “construção de comunidades”, “forja de capacidades” ou “fortalecimento institucional”. O propósito é obter “redes balanceadas” que combinem, de forma equilibrada, integração e exibibilidade. É com esse tipo de estrutura reticular que a confiança pode ser mantida de forma estável, momento chamado, eufemisticamente, de “copropriedade psicológica”, em que “a comunidade agora é resistente à retórica de nós-contra-eles dos grupos antimineração” (Thomson e Boutilier, 2011).

O que se vê, portanto, em todos esses aspectos de fundamentos e envolvimento da sociedade, ou da comunidade, é que há um movimento de socialização por parte das empresas, com forte apelo de sucesso, tecnologia e desenvolvimento, de modo a estabilizar ou enfraquecer os dissensos, objetiva, no fim de tudo, que as comunidades, segundo Gavéria (2015), sejam

“proprietárias” tanto das chamadas oportunidades que o empreendimento traz quanto dos danos e dos riscos.

8. CONCLUSÕES

Sob o ponto de vista da indústria mineral, apesar de todos os esforços e os progressos observados na adoção das melhores práticas e padrões, está, em última instância, em uma dependência cada vez maior de relação ao posicionamento da sociedade, especialmente as comunidades envolvidas nos projetos de mineração, em que esta pode assumir, muitas vezes o poder decisório. Em muitos casos, a indústria é obrigada a assumir responsabilidades públicas tradicionais, configurando a estratégia de “ausência seletiva” do Estado, expressão muito bem formatada por Szablowski (2007), que garante sua presença ao regular algumas áreas mais relativas aos investimentos das mineradoras, enquanto redistribui para as empresas parte da sua responsabilidade na regulação social dos conflitos (Gaviria, 2015). Essa é uma situação muito desequilibrada e desafiadora, geralmente resultando em maiores investimentos e também afetando a percepção de risco de um projeto.

Essa realidade, composta pela migração natural de investimentos de exploração para o Brasil ao longo dos anos, teve como resultado é um número importante de projetos de mineração cujo desenvolvimento se deparou cada vez mais com pontos de argumentação por parte da sociedade. Muito disso se deu pelo fortalecimento do sistema de governança brasileiro, seja pelo ‘empoderamento’ da sociedade, por meio da disseminação de conhecimentos ou por internalização de remédios legais nacionais ou originários da globalização da legislação internacional.

A aplicação das melhores práticas pela indústria mineral, avaliando o mais completo possível a complexidade de necessidades e anseios sociais, pode seguramente contribuir decisivamente para encontrar uma solução de compromisso entre as partes e reduzir os conflitos e minimizar os riscos.

Nas últimas décadas, os setores mais dinâmicos e expressivos da indústria mineira brasileira aumentaram seu nível de comprometimento em

relação a questões ambientais e sociais. Aqui o ambiental e o social devem ser compreendidos nos três níveis de representatividade e interesse da governança política: federal, estadual e local. Essa governança, de uma forma ou de outra, terá sua parcela de participação, dependendo da natureza, tamanho, nível de integração e do potencial impacto econômico e social do projeto, na construção de uma LSO.

Devem ser discutidas em mais detalhes as relações entre as empresas e a comunidade, dentro das normativas de concessão estatal, na perspectiva de que as comunidades tenham uma visão mais ampla do que significa ter acesso a um ambiente que ofereça a todos os seus membros a oportunidade de sustentar suas vidas no lugar que habitam.

A visão de mundo passada pela indústria mineral em seus portfólios ou nas páginas na internet refletem um padrão de usos e costumes que, na maioria das vezes, não estabelece qualquer relação com a realidade local.

É preciso avançar na LSO, de modo a que ela possa ser entendida pelas comunidades impactadas em algo além dos aspectos tecnológicos e maravilhosos dos prospectos e *releases* das empresas de mineração, ainda, o que não aparece, mas faz parte dessa ‘máquina’ que movimenta o nosso mundo.

No caso brasileiro é preciso avaliar melhor o quanto a indústria mineral pode ajudar na redução das desigualdades sociais internas e como o Estado irá proceder na regulamentação dos conflitos em função da expansão da fronteira de *commodities*. A legislação ambiental nacional muito tem suportado, naquilo que é possível, a ausência do Estado e de normativas voltadas para responder às questões sociais dentro da legislação mineral.

As legislações voltadas para defesa dos direitos difusos e coletivos têm se aperfeiçoado constantemente, mas muitas vezes são utilizadas inadequadamente, o que provoca interferências no processo de negociação. Essas interferências são provocadas por grupos que em muitos casos não têm legitimidade para representar as comunidades impactadas ou, ainda, provocadas por grupos que agem no espírito do ‘não no meu quintal, nem no seu’.

A legislação mineral brasileira necessita ser atualizada para se envolver mais adequadamente às questões sociais e ambientais, pois ela é claramente promotora da mineração. Nos aspectos da governança brasileira e da legislação incidente sobre o setor mineral, a ação do Estado objetiva defender a atividade econômica com o amparo de ser utilidade pública. Contudo, a relevância da utilidade pública não suprime o fato das suas falhas e omissões, sua negligência aos impactos e aos efeitos negativos ao meio ambiente e nas vidas daqueles que são afetados.

O que se observa é que os autores de trabalhos têm focado muito na aplicação e nos resultados de uma LSO, entretanto a realidade é que esta ferramenta de regulação de conflitos deverá ser cada vez mais objeto de análise em relação ao seu papel de substituição seletiva do Estado nos conflitos. Quantitativamente os conflitos apresentam franca tendência de crescimento, pois as jazidas de altos teores e grandes volumes são cada vez mais raras, portanto é de se esperar a expansão do setor será para áreas com minérios mais pobres, mais remotas, com expectativas de maior impacto no território e com duração maior de tempo.

A LSO não é suficiente, por si só, para atender os diversos modos de vida, neste caso especificamente aqueles não inseridos no contexto global da economia, como os indígenas e quilombolas brasileiros, fundamentalmente por ter sido concebida a partir um conceito de desenvolvimento e tecnologia diverso.

Por outro lado, é evidente que na maioria dos casos de aplicação de uma LSO tem evitado conflitos e diminuído a probabilidade de riscos à continuidade dos empreendimentos minerais.

Relevante lembrar, segundo Ehrnström_Fuentes e Kröger (2017), que a indústria mineral e o Estado devem ter como objetivo uma política de investimentos que não oblitere as realidades locais, e ainda busquem uma justiça verdadeira, que enxergue o bem mineral como um bem comum. Bem comum no conceito de São Tomás de Aquino, segundo Martins Filho (2017), que definiu "bem é aquilo que a todos apetece", pois possui perfeição, capacidade de atrair a todos, caso aplicado ao do bem mineral.

Portanto, segundo Martins Filho (2017), na maior parte das vezes, quando existente um conflito entre o bem particular e o bem comum, o que existe é uma oposição entre o interesse privado e o bem comum.

Por fim, o caminho a percorrer pela LSO é variado e a indústria mineral deve continuar a refinar seus próprios conceitos de interação com a sociedade. As limitações de uso da LSO devem ser orientadas pela prática para evitar danos sociais e aumentar a probabilidade de sucessos dos empreendimentos minerais.

9. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, S. M. L. **Uso futuro de áreas mineradas e o meio urbano: o caso de Águas Claras**. 173f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. 2012

ANDREW, J. S. Potential application of mediation to land use conflicts in small-scale mining. **Journal of Cleaner Production**, Elsevier, n. 11, p. 117–130, 2003.

ARAÚJO, L. O. S. **A mineração brasileira, governança e proteção do meio ambiente: um plano estratégico para o desenvolvimento sustentável da mineração no mina Gongo Soco no município de Barão de Cocais – Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado. Escola Superior Dom Helder Câmara, 2014.

ASMUS, P. **When it comes to water, can corporations and community really coexist?** Disponível em: <<http://afd-e-news.blogspot.com.br/2009/08/when-it-comes-to-water-can-corporations.html>>. Acesso em 10 fev. 2017.

BARBOSA, A. R. Breve Panorama da Legislação Minerária. **Revista Brasileira de Administração**. n. 197, p. 64-73. 1994.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Editora UnB, Brasília, vol. 1, 1998.

BRASIL, 1941. **Decreto Lei 3.365 de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1945. **Decreto-Lei 7.841 de 1945**. Código de Águas Minerais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7841.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1967. **Decreto-Lei 227 de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227compilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1968. **Decreto 62.934 de 1968**. Aprova o Regulamento do Código de Mineração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62934.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1981. **Lei 6.938 de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1985. **Lei 7.347 de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.ht>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1990. **Decreto 99.274 de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção

Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

BRASIL, 1995. **Emenda Constitucional 6**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm>. Acesso em 5 mar. 2017.

BRASIL, 1995. **Emenda Constitucional 9**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm>. Acesso em 5 mar. 2017.

BRASIL, 2002. **Lei 10.406, de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 46, p. 125-146. 2013.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Forense. Rio de Janeiro, 2003.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Entenda a diferença entre Ação Popular e Ação Civil Pública**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81222-cnj-servico-entenda-a-diferenca-entre-acao-popular-e-acao-civil-publica>>. Acesso em 02 mar. 2017.

CONAMA, 1997. **Resolução 237 de 1997**. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 5 fev. 2017.

DNPM, 2017. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

EHRNSTRÖM-FUENTES, M.; KRÖGER, M. In the shadows of social licence to operate: untold investment grievances in Latin America. **Journal of Cleaner Production**, Elsevier, n. 141, p. 346 a 358, 2017.

FARIAS, T. Q. **Licenciamento ambiental e responsabilidade empresarial.** Âmbito jurídico.com.br. 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1171>. Acesso em 22 fev. 2017.

FREIRE, W. **Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro - Regime Constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3770>. Acesso em 12 jan. 2017.

GAVIRIA, E. M. A “licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, UFRJ, v. 17, n. 2, p.138-154, 2015.

HERRMANN, H. **Mineração e meio ambiente: metamorfoses jurídico-institucionais.** Tese de Doutorado em Geociências. Universidade Estadual de São Paulo.1995.

HICKSON, R. J.; OWEN T. L. **Project management for mining: handbook for delivering project success.** Society for Mining, Metallurgy & Exploration. Englewood, Colorado, EUA, 2015.

HILSON, G. An overview of land use conflicts in mining communities. **Land Use Policy**, Elsevier, n. 19, pp. 65-73, 2002.

HILSON, G. Corporate social responsibility in the extractive industries: experiences from developing countries. **Resources Policy**, Elsevier, n. 37, p. 131-137, 2012.

IBRAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Gestão para a sustentabilidade na mineração: 20 anos de história.** Org.: Cláudia Franco de Salles Dias, Rinaldo César Mancin, Maria Sulema M. de Budin Pioli. 1.ed. IBRAM. 2013.

KEMP, D. Community Relations in the Global Mining Industry: Exploring the Internal Dimensions of Externally Orientated Work. Corporate Social Responsibility and Environmental Management. **Wiley InterScience**. n. 17, p. 1–14, 2010.

MACIEL, J. C. **Ação civil pública**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18689&revista_caderno=9>. Acesso em 01 mar. 2017.

MARTINEZ-ALIER, J. Mining conflicts, environmental justice, and valuation. **Journal of Hazardous Materials**, Elsevier, n. 86, p. 153-170, 2001.

MARTINEZ-ALIER, J. **The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation**. Edward Elgar Publishing Limited. 2002

MARTINS FILHO, I. G. S. **O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público**. Revista Jus Navigandi. n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

MELÉ, D.; ARMENGOU, J. Moral Legitimacy in Controversial Projects and Its Relationship with Social License to Operate: A Case Study. **Journal of International Business Ethics**, n. 136, p. 729-742, 2016.

MOFFAT, K.; ZHANG A. The paths to social licence to operate: an integrative model explaining community acceptance of mining. **Resources Policy**, Elsevier, n. 39, p. 61-70, 2014.

MOREIRA, H. F. **O desenvolvimento sustentável no contexto do setor mineral brasileiro**. Monografia de pós-graduação. Escola Politécnica. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/desen_sust.pdf>. Acesso em 21 fev. 2017.

NORTON ROSE FULBRIGHT. **Exploring Human Rights Due Diligence**. 2016. Disponível em: <<http://human-rights-due-diligence.nortonrosefulbright.online>>. Acesso em 21 mar. 2017.

OWEN, J. R.; KEMP, D. Social licence and mining: A critical perspective. **Resources Policy**, Elsevier, n. 38, p. 29-35, 2013.

PIKE, R. **The Relevance of Social Licence to Operate for Mining Companies**. Schroder Fund Advisors LLC. 2012. Disponível em: <<http://www.schroders.com/staticfiles/schroders/sites/Americas/US%20Institutional%202011/pdfs/Social-Licence-to-Operate.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2017.

PRNO, J. An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry. **Resources Policy**, Elsevier, n. 38, p. 577-590, 2013.

PRNO, J.; SLOCOMBE, D. S. A systems-based conceptual framework for assessing the determinants of a social license to operate in the mining industry. **Environmental Management**, Springer, n. 53, p. 672–689, 2014.

PRNO, J.; SLOCOMBE, D. S. Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: perspectives from governance and sustainability theories. **Resources Policy**, Elsevier, n. 37, p. 346–357, 2012.

RIGOUT, F. **A indústria e a licença social para operar**. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/artigo-licenca-social-para-operar/>>. Acesso em 16 fev. 2017.

SBC - Sustainable Business Council and BusinessNZ Major Companies' Group. **Social license to operate paper**. 2013. Disponível em: <<http://www.sbc.org.nz/resources/reports>>. Acesso em 10 fev. 2017

SLACK, K. **Corporate social license and community consent**. **Policy Innovations**. Carnegie Council. 2008. Disponível em: <http://www.policyinnovations.org/ideas/commentary/data/000094:/pf_printable?>. Acesso em 10 fev. 2017.

SZABLOWSKI, D. **Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank**. Portland: Hart Publishing. 2007.

THOMSON, I. **Pela política da boa vizinhança. Ideia Sustentável**. Entrevista concedida a Poliana Abreu. Ideia Sustentável. Disponível em:

<<http://ideiasustentavel.com.br/pela-politica-da-boa-vizinhanca/>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

THOMSON, Ian; BOUTILIER, R. G. **Modelling and measuring the social license to operate fruits of a dialogue between theory and practice**. 2011. Disponível em: <<http://sociallicense.com/index.html>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

WILBURN, K. M.; WILBURN, R. Achieving social licence to operate using stakeholder theory. **Journal of International Business Ethics**, v. 4, n. 2, p. 3-16, 2011.