

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO DE GEOGRAFIA

ROGER ARAÚJO MACHADO

MINERAÇÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL: ESTUDO DE CASO DO  
PROJETO RETIRO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE/RS

Porto Alegre  
2021

ROGER ARAÚJO MACHADO

MINERAÇÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL: ESTUDO DE CASO DO  
PROJETO RETIRO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE/RS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão de Graduação de Geografia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Marques Strohaecker.

Porto Alegre  
2021

### CIP - Catalogação na Publicação

Machado, Roger Araújo

Mineração e Planejamento Territorial: estudo de caso do Projeto Retiro no Município de São José do Norte/RS / Roger Araújo Machado. -- 2021.

72 f.

Orientadora: Tânia Marques Strohaecker.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Bacharelado em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Mineração. 2. Planejamento territorial municipal. 3. Ordenamento territorial. I. Strohaecker, Tânia Marques, orient. II. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Roger Araújo Machado

Mineração e planejamento territorial: estudo de caso do Projeto Retiro no Município de São José do Norte/RS.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão de Graduação de Geografia para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Marques Strohaecker

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Fernando Mazzini Fontoura

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares

Porto Alegre  
2021

*Dedico à minha mãe e  
à minha “sobrinha-afilhada-filha”.*

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Tânia Marques Strohaecker, por aceitar a orientação e pela disponibilidade em ensinar como fazer um trabalho acadêmico.

Aos professores Luiz Fernando Mazzini Fontoura e Paulo Roberto Rodrigues Soares, pela aceitação em fazer parte da banca e pelas contribuições avaliativas.

À Taís Guimarães, pela amizade e ajuda na elaboração de mapas.

Ao Geovane Júnior, pela elaboração dos mapas.

Ao Daniel Godoy, pelas dicas e informações sobre São José do Norte.

À Paula Vanacor, pela indicação de referenciais teóricos, quando este trabalho era apenas uma ideia em projeto.

À professora Flavia Farina, do Departamento de Geodésia, pela providencial escuta em um momento decisivo.

Aos amigos da graduação Janaína Noronha, Michele Marten, Karen Tiemi Inoue, Neemias Lopes, Samuel dos Santos, Carol Figueiredo, Laisa Zatti, Séfora Bertoldi, Michele Gomes e Bruno Vargas.

Ao Vinicius Marchi.

Ao amigo Fernando Pachi, pelos anos de amizade.

A todas as pessoas e instituições que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho e para a conclusão da graduação.

## RESUMO

Este trabalho visa analisar a relação existente entre a implantação de empreendimentos de mineração e o planejamento territorial municipal, a partir do estudo de caso do Projeto Retiro, em São José do Norte/RS. De iniciativa da empresa Rio Grande Mineração S.A. (RGM), este empreendimento prevê a instalação de unidades para a produção de minerais pesados, com destaque para ilmenita, rutilo e zirconita, a partir da exploração (lavra) de depósitos localizados no território do município referido. A escolha deste objeto de estudo decorre da identificação do município de São José do Norte como um dos novos atrativos para instalação de empreendimentos minerários no Rio Grande do Sul, inclusive na chamada Metade Sul do estado. Partiu-se dos pressupostos de que a mineração é uma atividade que se especializa em grandes extensões e que, apesar de contar com lastro na legislação, a instalação de suas operações em um município deve estar de acordo com o ordenamento do território, nele compreendidos a localização do empreendimento, as atividades econômicas já praticadas e as condicionantes ambientais. Para tanto, frequentemente as mineradoras fazem uso de discursos persuasivos para instalar seus empreendimentos, aos quais tentam agregar apoio governamental e da comunidade. Para o estudo do processo de instalação do Projeto Retiro foi realizada uma investigação qualitativa utilizando-se pesquisa bibliográfica, análise de indicadores socioeconômicos, bem como do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Projeto Retiro, e do plano diretor do município, instituído pela Lei Complementar nº 17, de 10 de maio de 2019. Constatou-se que atividades de mineração foram proibidas no território do município pelo plano diretor, estabelecendo-se a partir de então um conflito entre as competências da União para dispor sobre recursos minerais e as do município para legislar sobre o seu ordenamento territorial, situação em que se destaca justamente o território como elemento fundamental de planejamento.

Palavras-chave: mineração; planejamento territorial municipal; ordenamento territorial.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the relationship between the implementation of mining projects and municipal territorial planning, based on the case study of the Retiro Project, in São José do Norte/RS. At the initiative of the company Rio Grande Mineração SA (RGM), this project provides for the installation of units for the production of heavy minerals, especially ilmenite, rutile and zirconite, from the exploration (mining) of deposits located in the territory of the aforementioned municipality. . The choice of this object of study stems from the identification of the municipality of São José do Norte as one of the new attractions for the installation of mining projects in Rio Grande do Sul, including the so-called Southern Half of the state. It was based on the assumptions that mining is an activity that is spatialized in large extensions and that, despite being backed by legislation, the installation of its operations in a municipality must be in accordance with the territorial ordering, including the location of the enterprise, the economic activities already practiced and the environmental conditions. To this end, mining companies often use persuasive speeches to install their ventures, to which they try to add government and community support. For the study of the installation process of the Retiro Project, a qualitative investigation was carried out using bibliographical research, analysis of socioeconomic indicators, as well as the Environmental Impact Report (RIMA) of the Retiro Project, and the municipal master plan, established by Law Complementary No. 17, of May 10, 2019. It was found that mining activities were prohibited in the municipality's territory by the master plan, establishing from then on a conflict between the powers of the Union to regulate mineral resources and those of the municipality to legislate on its territorial ordering, a situation in which the territory stands out as a fundamental element of planning.

Keywords: mining; municipal territorial planning; land use planning.

## Lista de Figuras

Figura 1: Mapa de localização do município de São José do Norte.....	32
Figura 2: Traçado urbano de São José do Norte/RS.....	35
Figura 3: Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2010-2019 no RS. ....	40
Figura 4: Participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro e na indústria da mineração.....	42
Figura 5: Mapa de localização da área de lavra do Projeto Retiro. ....	46
Figura 6: Mapa com delimitação da área de mineração e proximidade com área urbana de São José do Norte.....	47
Figura 7: Mapa de localização da Bacia Hidrográfica do Litoral Médio e da área de lavra do Projeto Retiro.....	49
Figura 8: Delimitação das áreas de influência do Projeto Retiro.....	49
Figura 9: Áreas direta e indiretamente afetadas pelo Projeto Retiro. ....	50

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1. Justificativa.....	11
1.2. Objetivos .....	12
1.3. Metodologia.....	13
<b>2. A MINERAÇÃO COMO FATOR PRODUTOR DE REFLEXOS NO ESPAÇO</b> .....	14
2.1. Os recursos minerais e sua importância para a sociedade .....	14
2.2. A regulação jurídica da mineração: princípios e leis.....	15
2.3. O Plano Diretor e sua relação com a mineração.....	24
2.4. Agentes e estratégias da implantação de empreendimentos minerários .....	26
<b>3. O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE</b> .....	31
3.1. Caracterização da área de estudo .....	31
3.2. As origens do povoamento e a formação do núcleo urbano .....	32
3.3. São José do Norte no contexto da Metade Sul do estado .....	38
3.4. Caracterização socioeconômica .....	39
<b>4. O PROJETO RETIRO E O PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DO NORTE</b> ..	44
4.1. O Projeto Retiro e suas áreas de influência .....	44
4.2. A participação popular no processo de alteração do plano diretor de São José do Norte.....	51
4.3. A proibição da mineração no território do município pelo plano diretor: conflito de competências entre a União e o município .....	56
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	59
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	63

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o período colonial, várias regiões do Brasil são marcadas pelo extrativismo de minérios, fato que levou muitos municípios a se constituírem sob a lógica capitalista extrativista mineral, assim como a assimilarem-na em seus territórios no momento contemporâneo.

Porém, em outras regiões, a instalação da atividade extrativa mineral representa o resultado de estratégias empresariais e desdobramentos com agentes político-institucionais e as comunidades.

Este trabalho visa analisar a relação resultante da instalação do Projeto Retiro e o planejamento territorial no município de São José do Norte, situado na zona costeira sul do Rio Grande do Sul. O Projeto Retiro é um empreendimento da empresa Rio Grande Mineração S.A. (RGM), que consiste na instalação de unidades de produção de minerais pesados, tais como ilmenita, rutilo e zirconita, a partir da lavra de jazidas localizadas no território daquele município.

O trabalho estrutura-se então a partir de três perspectivas: 1) a mineração como fator produtor de reflexos no território, sua regulação pela legislação minerária e ambiental, sua relação com o plano diretor dos municípios, e sua implantação nos territórios através da atuação de determinados atores sociais; 2) a delimitação do município de São José do Norte como a área de estudo: origens de seu povoamento, formação de seu núcleo urbano, e sua caracterização socioeconômica, inclusive como um município situado na chamada Metade Sul; e 3) o Projeto Retiro e sua relação com o planejamento territorial de São José do Norte, com a identificação dos principais atores do processo de alteração do Plano Diretor, que proibiu atividades de mineração e culminou no estabelecimento de um conflito de competências legais entre a União e o município.

### 1.1. Justificativa

São José do Norte possui peculiaridades em relação aos demais municípios de seu porte na região sul do estado. Tem economia fundamentalmente agrícola, baseada sobretudo na produção de cebola e arroz, pecuária e com forte destaque também para outra atividade primária: a pesca.

Entretanto, nas últimas décadas, no contexto econômico do município foram surgindo novas atividades, com o plantio de eucalipto e pinus para extração de resina, corte e indústria de beneficiamento da madeira. Além disso, conforme destaca Couto (2019), durante o ciclo produtivo do polo naval no vizinho município de Rio Grande, houve grande movimentação de comércio e transporte, até que se verificasse o declínio daquele empreendimento nos últimos anos.

O município está localizado na chamada Metade Sul do estado, uma região que durante muito tempo foi considerada como atrasada e carente de desenvolvimento. É justamente nesta conjuntura que a defesa de outra atividade econômica bem distinta das já praticadas no município vem ganhando força nos últimos anos: a instalação de empreendimentos minerários de grande porte, a exemplo do Projeto Retiro, da empresa RGM, que prevê a extração de minérios pesados no território de São José do Norte.

Assim, justifica-se pesquisar por que e como projetos de empreendimentos minerários pretendem se instalar na região e, em um recorte mais específico, em um município como São José do Norte, o qual não possui tradição econômica de mineração. Neste ponto, justifica-se estudar também como o planejamento municipal foi utilizado pelos atores locais como resposta a esta tentativa de instalação de atividades minerárias no território nortense.

## 1.2. Objetivos

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a relação existente entre a instalação de empreendimentos de mineração e o planejamento territorial municipal, tomando-se como estudo de caso o Projeto Retiro, em São José do Norte/RS.

Para consecução deste objetivo principal, a pesquisa desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- Indicar a relação entre a mineração e o espaço, por meio da regulação jurídica, do planejamento territorial e da descrição de agentes e estratégias;
- Caracterizar o município de São José do Norte e identificar as razões que o relacionam aos intuitos de instalação de empreendimentos de grande porte;
- Analisar a estratégia dos atores sociais locais em decorrência da implantação do Projeto Retiro e o estabelecimento de um conflito de competências legais entre a União e o município de São José do Norte.

### 1.3. Metodologia

Em razão de uma formação acadêmica anterior, na qual os temas da mineração e do direito minerário foram estudados, bem como, devido à atuação profissional de consultoria em direito ambiental e urbanístico, o autor possui familiaridade com leituras sobre esta parte do objeto de estudo. Assim, para a execução deste trabalho conta-se com esta fundamentação bibliográfica prévia e com a adquirida ao longo da graduação em Geografia, em que os principais conceitos elencados como referência teórica nos capítulos foram trabalhados.

Seguindo no intento de desenvolver a metodologia da pesquisa de cunho qualitativo, empreendeu-se um estudo bibliográfico sobre os aspectos históricos de fundação, povoamento e urbanização do município de São José do Norte, inclusive sob a perspectiva de pertencer à Metade Sul do Rio Grande do Sul. Outrossim, o levantamento de suas características populacionais e econômicas, obtidas em maioria por meio da utilização de dados selecionados de *sites* institucionais, de domínio público.

No último capítulo, fez-se uma análise da relação entre o Projeto Retiro e o processo de alteração do Plano Diretor de São José do Norte. Para tanto, foi feito um exame do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), de documentos legislativos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal e das repercussões descritas em publicações idôneas obtidas em meio eletrônico de domínio público, ao que se seguiu a inferência de um possível conflito de competências legais entre a União e o município.

Em tempo, justifica-se a impossibilidade da realização de um trabalho de campo no município de São José do Norte e a aplicação de outros instrumentos metodológicos *in loco* devido à pandemia de Covid-19.

## 2. A MINERAÇÃO COMO FATOR PRODUTOR DE REFLEXOS NO ESPAÇO

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico para o trabalho, abordando-se a importância que os recursos minerais e a mineração possuem para as atividades humanas, atributos que os fazem objeto de regulação jurídica por meio de princípios e leis de conteúdo ambiental e territorial.

Outrossim, procura-se explicar a relação da mineração com instrumentos de planejamento, entre os quais se destaca o Plano Diretor, além de descrever como a implantação de empreendimentos minerários no território é cercada de estratégias pelos principais atores sociais interessados na sua realização.

### 2.1. Os recursos minerais e sua importância para a sociedade

A caneta utilizada para escrever anotações necessárias à concepção e produção do presente texto é composta, em sua maior parte, de plástico. Os óculos que auxiliaram a visão do escritor têm lentes de vidro. O computador no qual se digitou esta exposição textual é formado por uma infinidade de pequenas peças de metal, fechadas em um envoltório de plástico.

O que se pretende com a descrição acima? Demonstrar a importância de recursos minerais como o petróleo, a areia e diversos metais na vida cotidiana das pessoas, através de seus derivados. A bem da verdade, há muito tempo os minerais se integraram à vida humana de tal maneira que seria impensável admitir, hoje, a nossa própria existência sem eles.

E, especialmente na atualidade, com o aprimoramento das técnicas disponíveis para aproveitamento dos materiais, os bens minerais reafirmam sua onipresença (POVEDA, 2007), desde a construção das residências (argila, areia, cimento, vidro, alumínio, amianto, fiação de cobre, vergalhões de ferro, revestimentos de mármore e granito), até os detalhes mais simples do dia a dia, com o popularíssimo aço inoxidável dos talheres, copos, pias, balcões e tantos outros utensílios.

Estes são apenas alguns exemplos das muitas aplicações que os minerais podem receber. No entanto, diante de tal constatação, não há como se aquietar com as implicações que a extração desses bens indispensáveis causa no meio ambiente. Porém, não é por causa desta ressaltada necessidade que a instalação da atividade extrativa mineral poderia ser autorizada sem observar a legislação e as técnicas

adequadas. Atente-se, ainda, para outro fato igualmente inquietante: os recursos minerais jazem, literalmente, em grandes quantidades no subsolo, mas não são renováveis após sua retirada da origem.

Neste ponto, convém ressaltar a diferença conceitual entre mineral e minério. Conforme explicado por Nunes (2007), enquanto o mineral se refere ao corpo inorgânico, homogêneo, de composição química definida e ocorrência naturalmente disseminada na Terra, o minério é a ocorrência mineral de importância econômica.

De qualquer forma, entendidos como recursos da natureza, os recursos minerais são bens suscetíveis de aproveitamento econômico, na acepção de trazer algum benefício à sociedade, como se infere do art. 14, inciso I, do Decreto nº 1, de 1991, que regulamenta a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, que considera a “atividade de exploração de recursos minerais a retirada de substâncias minerais da jazida, mina, salina ou outro depósito mineral para fins de aproveitamento econômico”.

Por oportuno, do conceito instituído pelo dispositivo legal acima transcrito, depreende-se um equívoco frequente no emprego da palavra “exploração”. Este vocábulo remete à ideia de extração, isto é, ao próprio processo de lavra dos recursos minerais, no entanto, esta fase se denomina “exploração”. Tecnicamente, de acordo com Serra (2000), a exploração está consolidada com o sentido de etapa do empreendimento minerário que se refere à pesquisa mineral (uso de meios técnicos para atos de localização da jazida, sua caracterização e avaliação econômica).

Consoante se constata ao longo do presente trabalho, a legislação utiliza em vários momentos o termo “exploração” no sentido de extração das substâncias minerais do solo e subsolo, deixando de empregar na maioria das vezes a expressão “exploração”, mais adequada à atividade de lavra (SERRA, 2000).

Como não se constitui objeto do presente estudo instaurar ou ressaltar a divergência conceitual, optou-se por adotar preferencialmente o termo “pesquisa” para designar a “exploração” e os termos “extração” ou “lavra” para se referir à “exploração”.

## 2.2. A regulação jurídica da mineração: princípios e leis

Devido à importância que os princípios e as normas de direito possuem, ao se pretender explicar sobre a regulação jurídica de determinado assunto não se pode prescindir de comentá-los minimamente.

Coloquialmente a palavra *princípio* encerra o significado de início, começo. Ao longo de sua evolução, a humanidade foi se apercebendo de fatos e atribuindo-lhes valores, até se consolidarem-se como conceitos, orientações, preceitos, regras, etc. São representações do que pensa uma sociedade, obviamente respeitando-se que tal vigência no espaço e no tempo se contextualiza com o lugar e o momento histórico.

De acordo com Silva (2003), os princípios são a base das normas jurídicas, mas podem estar nelas implícitos, constituindo os pilares, preceitos básicos para a organização da legislação. Para Nader (2005), os princípios são importantes em duas fases: na elaboração das leis e na aplicação do direito pelo preenchimento de lacunas na legislação, pois guiam, fundamentam e limitam as normas já existentes.

Por encerrarem proposições abstratas, os princípios de direito são frequentemente utilizados não só no exercício da atividade jurídica, mas também administrativa. A relação entre recursos minerais, atividade mineira, meio ambiente e planejamento territorial não é uma exceção, ainda mais diante do caráter relativamente recente da legislação de cunho ambiental, territorial e urbanístico no Brasil.

Reportando-se aos conceitos anteriormente expostos, princípios gerais são aqueles que contêm diretrizes abrangentes. Porém, dependendo da matéria a ser tratada, existem princípios específicos, que contêm regras peculiares. Este é o caso do direito ambiental, em que, como acentua Nunes (2007), é frequente que os princípios derivem de tratados e instrumentos internacionais. Este é o caso também dos princípios em matéria minerária, devido às particularidades desta atividade e de suas relações tão próximas com o ambiente e o território.

O princípio do desenvolvimento sustentável consiste basicamente na utilização racional dos recursos naturais, isto é, sem agredir o meio ambiente, em prol do desenvolvimento, como forma de garanti-lo para as presentes e as futuras gerações. Para Sampaio et al. (2003), nele estaria contido outro importante princípio de direito ambiental, o da equidade entre gerações, já que pressupõe sustentabilidade ao longo do tempo.

O princípio da recuperação da área degradada é o princípio de direito minerário que mais se aproxima dos princípios de direito ambiental (SAMPAIO et al. 2003). Pelas características próprias da mineração (rigidez locacional, exaurimento das jazidas impossibilidade de estoques, empreendimento de alto risco, etc), esta

atividade tem o potencial de resultar em alterações no meio ambiente. Para o minerador, a recuperação ou reabilitação da área degradada é uma exigência da lei, colimando ao máximo o restabelecimento das condições anteriormente vigentes (POVEDA, 2007).

Mas em matéria ambiental, poucos princípios têm tanta expressão como os da precaução e prevenção. Considerando-se as diversas conceituações que ambos recebem da doutrina, todas têm como traço em comum a ideia de prudência, vigilância. Para alguns autores, o princípio da prevenção consistia em antecipar-se aos danos ao meio ambiente. Uma de suas ferramentas seria o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O princípio da precaução significaria a cautela para que os danos não viessem a acontecer, potencializada nos riscos que estudos cientificamente embasados apontariam. Assim, sugere-se que a prevenção seria mais genérica e englobaria a precaução, mais específica, dirigida a casos concretos. Neste ponto, a proibição de atividades minerárias no território de um município por meio de seu plano diretor indica a adoção destes princípios.

Do confronto estabelecido, de um lado, entre possíveis benefícios que determinada atividade trouxer à coletividade e, do outro, o próprio bem-estar, a saúde e o meio ambiente circundante desta mesma coletividade, o princípio da precaução almeja fundamentalmente a resguardar o segundo grupo desses direitos.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, antes que privilegiar o coletivo, objetiva resguardar a segurança de cada indivíduo por meio do resguardo da coletividade onde aqueles estão inseridos. Representa o exercício do poder de polícia administrativa para que as atividades minerárias sejam praticadas de forma a não prejudicar o direito de todos ao ambiente saudável (POVEDA, 2007).

Já o princípio da destinação do bem mineral ao uso geral consiste no aproveitamento econômico do recurso mineral e sua disponibilização à sociedade. O princípio do resultado global visa avaliar a atividade mineradora de maneira abrangente, em conjunto com outros interesses (não só o econômico, mas também o social e o ambiental), a fim de torná-la viável (SERRA, 2000).

Pelo princípio do conteúdo ético, os recursos minerais pertencem à sociedade. Dessa forma, busca-se impactar o meio ambiente apenas quando necessário e, principalmente, evitar o desperdício, impondo-se o melhor aproveitamento técnico, até porque tal medida prolonga a vida útil do empreendimento minerário (SERRA, 2000).

O princípio da função social da propriedade mineira, à semelhança com a função social da propriedade urbana, estabelece que o direito de propriedade não é absoluto, mas tem como razão servir fundamentalmente à sociedade. Se o uso de determinada propriedade na extração de recursos minerais tiver como parâmetros o respeito ao meio ambiente, a propriedade terá cumprido sua função (POVEDA, 2007).

Pelo princípio da participação, se ressalta o dever da sociedade em tomar parte das discussões e decisões que se refiram ao ambiente (NUNES, 2007). Este princípio se materializa em audiências e consultas públicas, conselhos de direitos e, especificamente no caso da mineração, na criação de entidades e coletivos, a exemplo do Comitê de Combate à Megamineração do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>.

Em termos de legislação, a Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 significou avanços em muitas áreas do direito e do acesso a direitos. Por exemplo, em relação à tutela constitucional do meio ambiente, operou verdadeira transformação em comparação com as cartas magnas anteriores. Define o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito de todos, um direito difuso na sociedade, ao mesmo tempo em que lhe atribui o caráter de “bem de uso comum do povo” e “essencial à sadia qualidade de vida”. Vai além e impõe “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Esses conceitos, expressos no *caput* do art. 225, representam profunda inovação, pois, pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio, cuidou-se de erigir o meio ambiente ao *status* de direito público subjetivo, ao qual o próprio ente estatal se curva, em nome da proteção a um bem jurídico maior, de cujo estado de equilíbrio e de preservação depende a vida no presente e dependerá no futuro. E, assevere-se, *vida* em sua acepção saudável.

Por outro lado, não se pode desconsiderar, também, que os recursos minerais são recursos naturais essenciais à satisfação das necessidades humanas. Por esta razão, a mineração é tratada como objeto de direito público, com especial destaque entre as atividades econômicas.

Dada a sua importância na economia e até na formação territorial de unidades da Federação, a mineração vem sendo disciplinada na legislação brasileira, tanto em nível constitucional como infraconstitucional, por meio de códigos e leis. Porém, nesta

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://rsemrisco.org.br/> acesso em 04 mar 2021.

última instância, principalmente quanto à sua “herança” do direito administrativo: os regimes de concessão e permissão.

No entanto, à luz das hodiernas preocupações da humanidade com o meio ambiente, não se concebe que uma atividade que, em essência, causa danos de vulto em sua prática, seja objeto da normatividade jurídica apenas quanto à autorização legal para exercê-la.

A seguir, apresenta-se uma compilação das principais previsões constitucionais e legais que, de maneira direta ou reflexa, tratam dos recursos minerais e da mineração. Obviamente, nos limitaremos apenas às que se consideram mais importantes e com algum conteúdo respeitante a esta pesquisa.

A primeira disposição constitucional sobre os recursos minerais consiste no estabelecimento de sua propriedade. Segundo o art. 20, inciso IX, da Carta Magna, os recursos minerais, do solo e do subsolo, são bens da União. Isto é, nenhuma pessoa física ou mesmo os estados, o Distrito Federal ou os municípios são proprietários desses recursos, embora seja assegurada a participação no resultado da exploração mineral a todos os entes federativos (art. 20, § 1º).

Ainda sobre este dispositivo constitucional convém destacar que, no que concerne aos recursos minerais, há a coexistência de dois direitos de propriedade incidentes sobre o mesmo bem: o direito de propriedade em si, exercido diretamente pelo seu titular, o proprietário, sobre o imóvel; e o direito de propriedade dos recursos minerais, cuja titular é a União, sem que com essa dualidade ambos os direitos se confundam ou conflitem. Devido aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e em nome do domínio iminente do Estado sobre todos os bens que estão em seu território, é estabelecida esta limitação ao pleno exercício do direito de propriedade sem, contudo, negar ao proprietário do solo a segurança de participação no produto da lavra. Como se acentuou, se trata de uma limitação e não de uma exclusão do direito de propriedade, dispondo a Constituição sobre a forma e o valor dessa participação (art. 176, § 2.º).

Retornando-se à ordem de aparição no texto constitucional, a competência para legislar sobre recursos minerais, jazidas, minas e metalurgia, é privativa da União (art. 22, inciso XII). Isto não significa – já que não se trata de competência exclusiva – que a União não possa delegá-la aos estados ou ao Distrito Federal (não aos municípios), através de lei complementar (art. 22, parágrafo único).

Isto também não significa que os municípios não tenham competência para exercer em aspectos que se refiram aos recursos minerais. Considerando que o município tem competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar, no que couber, a legislação federal e estadual (art. 30, incisos I e II), em princípio isso exclui que a atividade minerária seja objeto de regramento no âmbito municipal. Neste sentido, Freire (2005) discorre:

Em matéria de política mineral e outorga de direitos minerários, não há nenhuma margem para a atuação municipal. Em razão disso, não se podem aceitar interferências diretas nem simulações legislativas municipais que interfiram com o domínio federal sobre as jazidas e minas e a política federal para sua exploração. (FREIRE, 2005, p. 117-118).

No entanto, quando se tratar do âmbito eminentemente local do empreendimento, conforme se verá adiante, em que pese a competência privativa federal para a matéria de recursos minerais, a variável que sobressai no nível federativo municipal é a competência para o ordenamento territorial.

Prosseguindo na compilação, é competência comum de todos os entes federativos a proteção de bens de valor histórico, artístico, cultural, natural e arqueológico (art. 23, inciso III), cujos sítios, principalmente neste último caso, podem ser diretamente afetados pela atividade da mineração. Ainda de acordo com o art. 23, o inciso XI dispõe que é competência comum “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Observa-se nesta competência constitucional a importância que assume o *território* – ainda que sob o conceito de delimitação político-administrativa de áreas pertencentes à União, aos estados ou aos municípios – para a fiscalização das atividades de pesquisa e extração mineral.

É neste ponto que, apesar de posicionamentos em contrário, se infere possível identificar na Constituição Federal a relação existente entre a mineração e sua regulação no uso do território, inclusive no âmbito municipal.

Não obstante, no contexto daquelas competências territoriais nenhuma se sobressai de forma tão administrativa quanto a atribuição do município para “promover adequado ordenamento territorial” (art. 30, inciso VIII), ainda que, neste ponto, a Constituição entenda que esta ordenação se faça “mediante planejamento e controle

do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, ou seja, como se “ordenar o território” fosse uma atribuição eminentemente referente ao âmbito urbano.

Neste viés de administração territorial que aproxima o território do conceito de região, é cabível citar Moraes (2005) que, embora sob forte inspiração da geografia francesa, assim define o território:

Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (MORAES, p. 43).

Contudo, a título de esclarecimento e contextualização, como explica Silva (2017), é importante dizer que na atualidade o Estado não é o único agente de poder político a agir sobre o território, pois não se pode desconsiderar a influência de poder de grandes corporações, empresas e organizações não-governamentais. E, à parte essas formulações técnicas *sobre* o território, isto é, tomadas a partir da visão de quem o administra ou nele influi, há também concepções que o tomam a partir de vivências do sujeito com o lugar, como espaço vivido e percebido (SANTOS, 1996) com o qual estabelece uma relação de territorialidade (HAESBAERT, 2007).

Ainda sobre este conceito tão caro à Geografia, o texto constitucional atribui à União competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, inciso IX), ao passo que aos estados cabe “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum de municípios limítrofes”.

Ora, seja tomado na acepção político-administrativa ou na de espaço vivido por uma comunidade, é no território que estão presentes os recursos minerais. Dessa maneira, devem figurar naqueles planos de ordenação e desenvolvimento.

Especificamente no caso da mineração, esta relação com o território de ocorrência dos recursos minerais é uma de suas principais características a que se denomina rigidez locacional (TUNES, 2006):

A rigidez locacional é o fato incontestável de que um determinado recurso mineral só pode ser extraído no local de sua ocorrência geológica natural, ou seja, embora corriqueiro para os que atuam nos segmentos público e privado do setor mineral, é pouco compreendido fora desses segmentos, principalmente o que se refere à sua importância vital para a mineração, que

só pode se dar, observados outros parâmetros condicionantes, onde existir tal ocorrência. (TUNES, 2005, p. 21).

Infere-se como consequência dessa rigidez de localização que o empreendimento minerário se espacializa numa grande área geográfica, a qual depende da constituição de uma rede de fluxos necessários para a obtenção de insumos para a atividade e para escoamento da produção. Macedo (2011) explica:

Em relação à forma de ocupação do território, a atividade minerária tem características próprias. Envolve grandes investimentos com altos riscos e longos prazos. Na fase de prospecção (pesquisa) são requeridas áreas maiores, entretanto, nem toda área assim requerida é, de fato, totalmente pesquisada. Já quando da instalação do empreendimento, a área utilizada por este, incluindo-se aqui lavra, usina de beneficiamento, áreas para disposição de rejeitos e vias de acesso, abrange, em média, de 20 a 50 hectares para minas a céu aberto. (MACEDO, 2011, p. 27).

Em face dessas características peculiares aos empreendimentos de mineração, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, utiliza a metodologia denominada Ordenamento Territorial Geomineiro (OTGM)<sup>2</sup> para estabelecer “regras e procedimentos que consigam harmonizar a convivência no uso e ocupação do solo com outras atividades econômicas também fundamentais ao desenvolvimento socioeconômico da região, tais como a agricultura, pecuária, barragens e reservatórios, implantação de redes viárias, expansão urbana, e reflorestamento, considerando ainda a preservação e conservação ambiental”.

No art. 170, *caput* e inciso VI, a Constituição define a atividade econômica como “fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa”. Atividades de mineração são citadas nesta parte do texto constitucional logo em seguida, nos arts. 176 e 177, que destacam a participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra. Ou seja, de tudo que foi dissertado até aqui, não se depreende explicitamente que a Constituição estabeleça a conciliação entre aquelas competências anteriormente citadas para gestão territorial e proteção ao ambiente como um limite à mineração enquanto atividade econômica, a não ser pelo esforço interpretativo de que os processos demonstrem cumprir as exigências da legislação ambiental e minimizar os impactos sociais e territoriais.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.ipt.br/solucoes/90-ordenamento\\_territorial\\_geomineiro.htm](https://www.ipt.br/solucoes/90-ordenamento_territorial_geomineiro.htm) Acesso: em 04 mar 2021.

Além das disposições constitucionais que relacionam explícita ou implicitamente o direito e a mineração, no nível da legislação infraconstitucional, o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 1.985, de 1940, com a redação dada pelo Decreto nº 227, de 1967, a regulamentação do Decreto nº 9.406, de 2018, e com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.314, de 1996), representa o maior conjunto legal sistematizado da atividade minerária, embora não regule a totalidade dos recursos minerais, com exceções feitas às substâncias minerais de monopólio estatal; fósseis de interesse arqueológico para fins científicos; jazidas de águas subterrâneas; e petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, regulados pela Lei nº 9.478, de 1997, e suas alterações.

Ainda é importante citar como normas específicas sobre a matéria dos recursos minerais:

- Lei nº 6.567, de 1978: regime especial para exploração e o aproveitamento de determinadas substâncias minerais que especifica;
- Lei nº 7.805, de 1989: cria o regime de permissão de lavra garimpeira;
- Lei 7.990, de 1989: institui compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios pela exploração de recursos minerais em seus territórios;
- Lei nº 8.001, de 1990: define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 1989;
- Lei nº 13.575, de 2017: extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e cria a Agência Nacional de Mineração (ANM);
- Lei nº 13.844, de 2019: estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e cita o Ministério de Minas e Energia (MME) nos arts. 19, XI; 41 e 42.

Nesse sentido, observa-se que a legislação se estende de maneira bastante abrangente sobre os recursos minerais: política, institucionalidade, propriedade e regimes de extração.

Fora da legislação específica, o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais é considerado caso de utilidade pública (art. 5º, alínea f, do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941). Há alusão reflexa ao tema da mineração nos arts. 44 e 55 da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais – LCA) para atividades de lavra e extração sem autorização, inclusive com o avanço de imputar sua autoria não só a pessoas físicas, mas também a empresas (pessoas jurídicas).

Outro exemplo é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007, que não contemplava os recursos minerais entre seus objetivos. Situação diversa da PNDR que a revogou por meio do Decreto nº 9.810, de 2019, e que menciona os recursos minerais no seu art. 3º, inciso IV, ainda que sob o alinhamento a concepções que planejam reforçar a posição do Brasil como país produtor de *commodities*.

O Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030), elaborado em 2011 por vários órgãos da Administração Pública Federal ligados ao setor mineral, tem entre seus objetivos “orientar a formulação de políticas de médio e longo prazos que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável”, apresentando o ordenamento territorial entre os seus eixos principais e a “mineração no ordenamento territorial dos Municípios (Planos Diretores Municipais) e das regiões (ZEE)” como uma das variáveis para as “condicionantes do futuro”.

De qualquer forma, apenas a letra seca e fria da lei não deve ser o único ângulo de análise da matéria dos recursos minerais e da mineração. Por exemplo, segundo Milanez (2012), entre as alterações ao Código de Mineração almeja-se principalmente a ampliar e intensificar a exploração mineral no país e aumentar os resultados econômicos da mineração. Assim, continua-se a não priorizar o meio ambiente e os interesses das comunidades. Ou seja, a depender de fatores como interesse e a interpretação da lei, posicionamentos legalistas em excesso deixam de contextualizar a execução desta atividade com outros aspectos relevantes, como a gestão territorial e a proteção ambiental.

### 2.3. O Plano Diretor e sua relação com a mineração

Conforme visto anteriormente, em razão da competência do município para os assuntos de interesse local, cabe a este ente federativo elaborar o seu plano diretor. Segundo a definição da NBR 12267, que estabelece as normas para elaboração de Planos Diretores, estes são o “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados”.

De acordo com o § 1º do art. 182 da CF, o plano diretor, “aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Estes

dizeres são repetidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), mas o § 2º do art. 40 desta lei dispõe que o “plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. Ou seja, não se restringe apenas às áreas urbanas.

Como instrumento da política urbana, o plano diretor zoneia o município, dividindo o seu território e definindo os usos permitidos conforme estudos técnicos que contemplam as variáveis urbana, ambiental, social, cultural, entre outras, a fim de expressar a realidade do território local.

Dessa forma, o plano diretor pode abranger inúmeros aspectos do planejamento e da organização do território, que vão desde a urbanização, meio ambiente e economia, implicando no exercício de competências do município como zoneamento, definição de atividades permitidas, instituição de serviços, criação de espaços protegidos, entre outras.

Ainda fazendo uso das informações constantes dos parágrafos anteriores, considerando o plano diretor como o resultado de um estudo técnico que deve expressar a realidade local e dirigir o desenvolvimento do município, fundamenta-se a divisão do território em zonas nas quais se permitem usos residenciais, comerciais, industriais, mistos, etc. com as razões que explicam determinadas áreas receberem estes ou aqueles usos ou sejam obrigadas a tal.

É a partir daquela caracterização de variáveis e do exercício de competências que permeiam o planejamento do uso do território que se vislumbra essencial prever se e como eventuais atividades de pesquisa e extração mineral se conciliarão com o plano que o município estabelece para o seu desenvolvimento. No entanto, quando se estudam os instrumentos previstos para o ordenamento territorial, constata-se que a maior parte deles se refere às áreas urbanas do município (as vilas, enquanto sedes dos distritos e a cidade, sede político-administrativa do município).

Assim, embora se saiba das dificuldades práticas da realização do princípio da função social da propriedade, pelo exercício daquelas atribuições citadas na CF e no Estatuto da Cidade e pela aplicação dos instrumentos previstos no plano diretor, ao menos pode-se dizer que existem meios garantidos em lei para isto.

Por exemplo, entre os instrumentos para coibir retenção especulativa de terrenos urbanos estão o parcelamento ou edificação compulsórios, a instituição do imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Entre os instrumentos

urbanísticos estão o direito de superfície, a preempção ou preferência, a transferência e a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o estudo de impacto de vizinhança. Entre outros instrumentos que o município também pode fazer uso no processo de planejamento do seu território estão a instituição de Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (Zeis ou Aeis) e a regularização fundiária.

Exatamente diante da possibilidade de exercício das competências para fazer uso destes e outros institutos para dispor sobre o seu território e, à luz de estudos técnicos e de demandas de sua população, o município pode definir quais usos serão praticados e em que áreas ou zonas específicas terão lugar.

Esclareça-se que zoneamento é um instrumento de planejamento, porém, de acordo com Souza (2010), observa-se uma crítica à pura divisão em áreas, apenas baseada nos usos e funções, o que por vezes acaba gerando injustificados impedimentos de atividades econômicas e exclusão social. A restrição deve ser feita apenas onde for necessária, a exemplo de determinadas atividades que podem poluir e afetar o ambiente e a qualidade de vida da população local.

Assim, a definição de usos e zonas onde podem ser praticados não se trata de uma definição arbitrária, mas orientada pelo entendimento de que cabe ao poder público estudar a cidade, dirigir para onde vai o seu crescimento e seu desenvolvimento, ordenar suas funções, planejar o uso e a ocupação do espaço, ouvir as suas comunidades, tudo de maneira a fazer com que a cidade efetivamente “funcione”, com equidade de acesso à terra, direitos, serviços, proteção ambiental, enfim, que a propriedade alcance a função social que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhe atribuem.

Porém, identifica-se muitas vezes que, valendo-se ou não deste conjunto normativo e de instrumentos de planejamento territorial, empresas e agentes políticos são os principais atores sociais no contexto de desenvolvimento de estratégias para instalação de empreendimentos minerários em áreas não urbanas do município ou em regiões de interesse.

#### 2.4. Agentes e estratégias da implantação de empreendimentos minerários

Neste tópico aborda-se como as empresas do setor de mineração desenvolvem mecanismos prévios à instalação propriamente dita dos

empreendimentos e aliam-se a outros agentes sociais, tudo com a finalidade de assegurar o êxito de seus interesses.

Conforme informações constantes da cartilha “A mineração vem aí”, elaborada em 2019 por Giffoni et al., membros do grupo interdisciplinar de pesquisa Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em conjunto com várias organizações não-governamentais, quando a extração mineral se trata apenas de uma intenção ou um projeto, mineradoras costumam enviar funcionários à região em que se pretende minerar, a fim de sondar a realidade local. Assim, sem que se identifiquem como representantes da empresa, passam a entrevistar pessoas, detectam lideranças comunitárias, assim como pesquisam valores de propriedades fundiárias.

Obviamente que, para que a empresa tome a decisão de destacar empregados a esta função, as pesquisas necessárias à comprovação da existência e do tamanho das reservas minerais já foram realizadas, assim como também é possível já ter se iniciado algum procedimento de requerimento de lavra e o licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes.

Paralelamente à formalização dos trâmites legais da atividade, lideranças e grupos organizados da localidade vão sendo monitorados com o objetivo de encontrar e acompanhar possíveis resistências e questionamentos ao projeto minerador. Conforme ressaltam Giffoni et al (2019):

Essa curiosidade toda da empresa não é para escutar e atender as demandas ou resolver os problemas da população, mas sim enfraquecer a organização social e deixar o caminho livre para as operações da empresa. E quando os coletivos e lideranças fazem seu trabalho de zelar pela comunidade, cobrando informações, fazendo denúncias públicas das coisas erradas, não demora muito para que algumas estratégias de silenciamento comecem a acontecer. (GIFFONI et al, 2019, p. 10).

Esta atuação discreta dos prepostos da mineradora acaba por lhe render vantajosas negociações individuais diretamente com moradores da área de interesse, que concordam em aceitar por suas propriedades valores abaixo do que seria o preço de mercado.

Outra estratégia de que as empresas costumam fazer uso envolve a contratação de agências de consultoria em comunicação e gestão socioambiental para desenvolver práticas de relacionamento com as comunidades. Dessa maneira,

ganha-se apoio popular local, precavendo a empresa de possíveis discordâncias ou questionamentos que venham a dificultar seus negócios.

Esse “*marketing* empresarial da mineração” se materializa na divulgação das possíveis vantagens em meios de comunicação local, como jornais, rádios e canais de televisão. Cuida-se de valorizar de forma excessiva os supostos benefícios e omitir os malefícios e danos que a extração mineral poderá trazer à comunidade.

Também costuma-se patrocinar eventos, feiras, visitas institucionais, impressão de materiais gráficos como panfletos e *folders*, com a finalidade de despertar na mente das pessoas da comunidade uma aceitação da atividade da mineração, convencendo-as de que será algo bom no território.

Outro discurso de fácil propagação sobre a atividade minerária, que ganha especial relevo em momentos de retração econômica, é o da geração de empregos. Porém, como destaca Coelho (2012), esta é outra falácia que vem em desfavor das comunidades locais:

São pouquíssimos empregos diretos criados, que geralmente exigem mão de obra altamente qualificada inexistente nas regiões mineradoras, aumentando a concentração de renda e, assim, a desigualdade social. Numa comparação entre ônus e bônus, no que podemos chamar de dicotomia da dependência, o ônus fica principalmente com a população local. O grande beneficiado com a mineração são as próprias mineradoras em detrimento da população local. (COELHO, 2012, p. 20).

De qualquer forma, embora sejam estratégias que denotam o caráter tipicamente empresarial, a rigor não chegam a ser ilegais. Por outro lado, nem só de práticas lícitas se valem as empresas do setor mineral. Ainda segundo Giffoni et al (2019), é comum a cooptação de lideranças comunitárias através de dinheiro, para que passem a defender atividade minerária.

A partir de todas estas ações cria-se um ambiente de desinformação na comunidade, as opiniões se dividem e surgem tensões e conflitos, desagregando a necessária coesão de entendimentos que deve existir acerca de uma atividade social e ambientalmente danosa em potencial.

Também de acordo com os referidos autores, do intuito deliberado de monitoramento e até de criminalização de movimentos sociais decorre o uso de violência contra aqueles que não se deixam cooptar, prática muitas vezes conhecida no Brasil como “silenciamento”.

Entretanto, para além da promoção da imagem e dos conflitos, a mineração surte outros efeitos, como os de cunho econômico, cultural e ambiental: desconsidera a tradição econômica ao afetar outras atividades já praticadas localmente, interfere em diferentes formas de utilização do solo como moradia e agricultura, gera concentração de terras para as empresas, desmobiliza grandes volumes de terra, retira grandes extensões de cobertura vegetal, escava crateras, túneis e galerias, altera a paisagem, polui nascentes e cursos d'água superficiais e subterrâneos. Isso sem mencionar a remoção de pessoas para outros lugares em razão da localização do empreendimento, quebrando o vínculo de territorialidade de muitas comunidades. Pereira (2016) comenta sobre este aspecto:

Uma dimensão marcante da atividade minerária, no entanto, é seu potencial gerador de conflitos, na medida em que o direito e a extração minerária avançam sobre territórios, sobre o meio ambiente, sobre as águas superficiais e subterrâneas, destruindo os ciclos de sua produção. Ademais, quando ocorre a implantação de projetos minerários ou de expansão dos existentes, a reestruturação fundiária imposta se abate de diferentes formas sobre o território e sua população. (PEREIRA, 2016, p. 34).

A mineração depende da constituição de uma rede de fluxos para obtenção dos insumos necessários à atividade e para escoamento da produção, como ampliação da rede elétrica, estradas, ferrovias, hidrovias, minerodutos e outras infraestruturas de transporte e logística. Assim, a instalação do empreendimento minerário também contribui para a formação de um núcleo populacional e comercial nos arredores da área da extração, o que por vezes atrai a criação de um mercado informal de negociações, prostituição e aumento da criminalidade.

Mas essas repercussões territoriais e ambientais não são as únicas decorrências do poderio do capital das corporações mineradoras; conforme se depreende da explicação de Mansur et al. (2016) sobre eleições nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, o financiamento de campanhas eleitorais é a variável política no processo de instalação dos empreendimentos minerários, na medida em que assegura influência sobre os eleitos para os cargos nos poderes Executivo e Legislativo. Este fato, por oportuno, assume fundamental importância, especialmente no caso dos municípios onde ocorrer a produção mineral, que podem ficar com até 60% (sessenta por cento) das alíquotas da CFEM e, assim, incrementar sua arrecadação tributária.

Porém, a bem da verdade, estes mecanismos de implantação dos empreendimentos minerários em comunidades e na política de um município fazem parte de conjunturas e processos que ocorrem no âmbito da economia internacional orientada pela oferta de *commodities*, isto é, chegam à escala eminentemente local como resultado de atuações transescalares (VANACOR, 2019), que explicam a ocorrência de fatos, fenômenos ou eventos.

Trata-se de um risco a que Coelho (2012), ao comentar o conceito de minério-dependência, denomina como discurso do desenvolvimento minerador (DDM), “o principal justificador e legitimador da atividade mineradora”, que a apresenta como algo inevitável, a melhor alternativa para a recuperação econômica e defesa da narrativa do que se propaga como progresso e desenvolvimento:

A especialização na mineração se mostra em longo prazo prejudicial, visto que a população local torna-se dependente dos poucos empregos criados por uma atividade que tem prazo de validade por lidar com a exploração de recursos não-renováveis. (COELHO, 2012, p. 53).

Assim, a falta de uma compreensão completa por parte de uma comunidade acerca das consequências da instalação de empreendimentos minerários abre a possibilidade ilusória da resolução dos problemas sociais da região por meio daquela atividade.

Justamente por isso, aqueles mecanismos e estratégias não podem passar despercebidos aos atores do planejamento territorial. No âmbito de um município, esta percepção assume maior relevância devido à competência para dispor diretamente sobre o uso do solo em seu território por meio de instrumentos legais e planos, à luz de suas características históricas, socioeconômicas e ambientais.

### 3. O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE

Neste capítulo serão apresentadas as principais características históricas e socioeconômicas do município de São José do Norte que, contextualizadas, podem fornecer subsídios para compreender a tentativa de instalação do Projeto Retiro e como o município respondeu, por meio de seu plano diretor, a este intuito de mineração em seu território.

#### 3.1. Caracterização da área de estudo

De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>3</sup>, o município de São José do Norte está situado nas Regiões Geográficas Imediata e Intermediária de Pelotas<sup>4</sup>. Conforme a Lei Complementar nº 11.876, de 26 de dezembro de 2002, faz parte da Aglomeração Urbana do Sul, juntamente com os municípios de Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas e Rio Grande. Consoante informações da Prefeitura (2021), o município referido está situado na planície costeira do Rio Grande do Sul, a cerca de 360 quilômetros da capital do estado, Porto Alegre, cujo acesso se dá por meio da BR101.

Possui um formato territorial muito peculiar: uma estreita restinga com largura que varia de 8 a 25 quilômetros, entre o Oceano Atlântico e a Laguna dos Patos e uma extensa faixa de terra adjacente à costa marítima com cerca de cem quilômetros de comprimento. Este formato é resultado dos processos de deposição de sucessivos movimentos de transgressão e regressão marinha ao longo do tempo geológico que foram isolando porções de sedimentos arenosos anteriormente ocupados pelo mar, barrando o seu retorno e dando origem às atuais feições geomorfológicas e a individualização dos sistemas lagunares, como se depreende das explicações de Tomazelli e Villwock (2000).

São José do Norte tem divisa terrestre ao norte de seu território com o município de Tavares. Porém, sua relação mais intensa é com a cidade de Rio Grande, especialmente pela proximidade das duas áreas urbanas, separadas apenas pelos 5

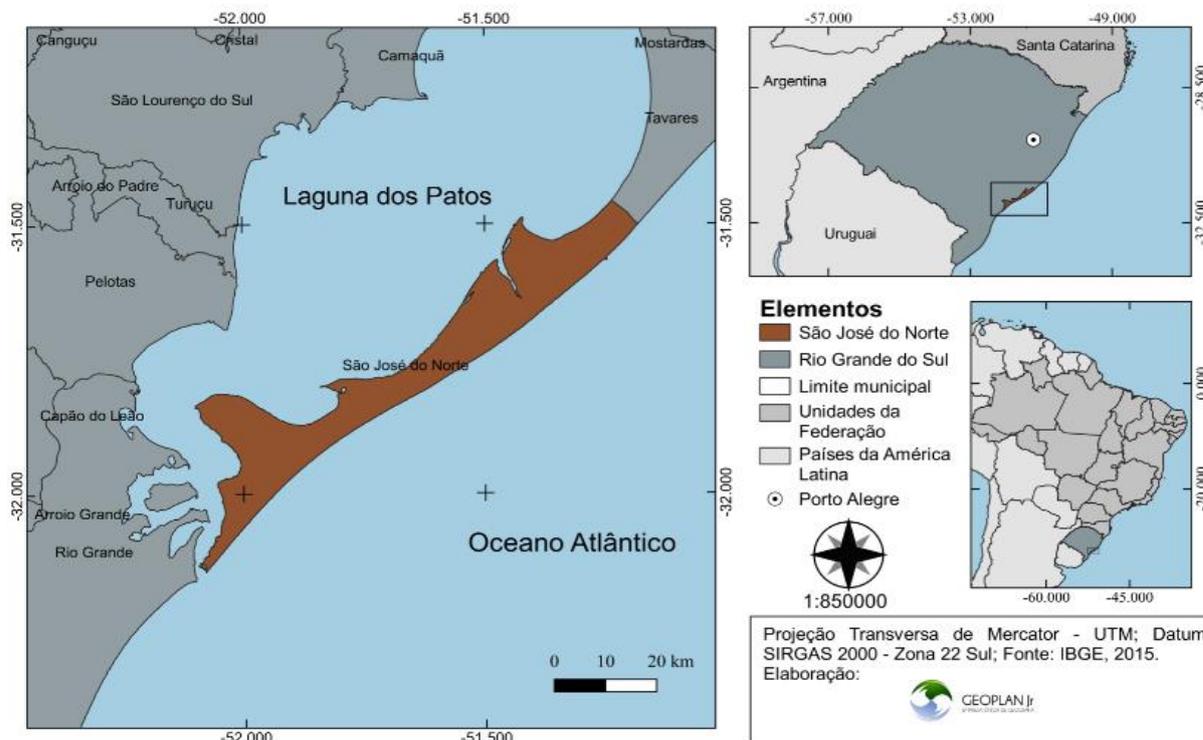
---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-jose-do-norte/panorama> Acesso em 16 abr 2021.

<sup>4</sup> Trata-se de revisão dos conceitos de unidades mesorregionais e microrregionais, que recebem, respectivamente, os nomes de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas em estudo do IBGE de 2017.

quilômetros do canal que conecta a Laguna dos Patos ao Oceano Atlântico<sup>5</sup> (Figura 1).

Figura 1: Mapa de localização do município de São José do Norte.



Fonte: Elaboração de Geoplan Jr. (2021).

### 3.2. As origens do povoamento e a formação do núcleo urbano

De acordo com Farinha (2017), a área correspondente ao atual município de São José do Norte, que já foi conhecida como “Península do Pernambuco”, foi originalmente habitada por grupos indígenas que eram caçadores, coletores e pescadores que viviam próximo ao litoral e extraíam o sustento entre a faixa de terra, a laguna e o oceano.

As primeiras ocupações do território remontam à importância geopolítica da vasta região entre Laguna até a Colônia de Sacramento, para portugueses e espanhóis nos séculos XVI e XVII. O povoamento realizado pelos portugueses

<sup>5</sup> A denominação usual é Lagoa dos Patos, mas, do ponto de vista geomorfológico, trata-se de uma laguna, pois apresenta comunicação direta com o mar através de um canal, podendo conter águas salobras (GUERRA, 2008, p. 373 e 381).

concentrava-se mais no litoral brasileiro e esta é uma característica observada por Prado Jr. (2011), da qual o recorte da região de São José do Norte não é uma exceção:

Ao sul dos campos de Viamão estende-se a lagoa dos Patos. Sua margem oriental, beirando o oceano, é formada por uma restinga, que, exclusivamente arenosa na sua extremidade sul, cobre-se de vegetação rasteira e pobre da localidade do estreito para o norte. Estabeleceram-se nesta restinga algumas estâncias de gado, que sofre consideravelmente na estação das chuvas quando o terreno, baixo e quase no nível do mar, se cobre de água, deixando poucos espaços enxutos. Trata-se por isso de um povoamento escasso e de poucos recursos. (PRADO JR., 2011, p. 53).

Ainda conforme os registros citados por Farinha (2017), a primeira incursão oficial específica na restinga de São José do Norte foi o estabelecimento de um posto de vigilância na margem setentrional do canal, chamada “Barranca do Norte”, com finalidades de assegurar a posse da barra, impedir a entrada dos espanhóis e controlar o comércio ilegal de gado.

No século XVIII, quando a região que compreende a restinga de São José do Norte já havia se tornado atrativa para povoadores interessados na posse tanto da terra como do gado para o estabelecimento de fazendas ou estâncias, a coroa portuguesa decidiu investir em outras ações para otimizar a ocupação do território, como destaca Pesavento (1985):

Para consolidar o seu domínio na área e preservar o comércio na região, a coroa portuguesa enviou a expedição do Brigadeiro José da Silva Paes, que, em 1737, fundou a fortaleza-presídio de Jesus-Maria-José em Rio Grande. (PESAVENTO, 1985, p. 20).

Com a fundação de Rio Grande, a região de São José do Norte foi beneficiada. Baseando-se em registros de Heinrich A. W. Bunse, Farinha (2017) cita a criação da primeira empresa estatal do Rio Grande do Sul, a Fazenda Real Bojuru, em 1738. Assim, a partir de ações da coroa portuguesa, passaram a se instalar na região alguns militares, famílias açorianas e africanos escravizados, consolidando, dessa forma, o domínio luso.

Todavia, como na época relatada as disputas territoriais eram frequentes, os espanhóis voltaram a ocupar a região da Vila do Rio Grande entre 1763 e 1777, ao que correspondeu a relevância da área como refúgio e ponto de vigilância e de contra-

ataque, então chamada de “Fronteira do Norte” e “Guarda do Norte”. Farinha (2017) comenta:

De acordo com Bunse (1981, p. 24), o nome “São José” foi inserido em 1767, quando reinava em Portugal D. José I. O lugar passou a se chamar “São José da Guarda do Norte”, posteriormente reduzido a São José do Norte. (FARINHA, 2017, p. 41).

Curiosamente, existem outras explicações para que um município da região sul do Rio Grande do Sul tenha a palavra “norte” em seu nome. De acordo com Dummer e Borges (2009):

A primeira versão surgiu em virtude da crença de que os primeiros habitantes da região depositavam crença em São José e que os historiadores acrescentaram o restante do nome, “do Norte”, porque era o Município que ficava ao norte do Município de Rio Grande.

A segunda versão conta que o nome “São José” era em homenagem ao rei do Portugal, D. José I. Na noite de 6 de julho de 1767, as tropas portuguesas, após violentos combates, expulsaram os espanhóis que haviam dominado o território e novamente nossas terras ficam sob o domínio de Portugal. Volta a ser hasteada a bandeira lusa e por ser o aniversário do rei D. José I, nosso Município, até então chamado de Norte, Arraial do Norte e Povo do Norte, recebeu o nome de São José do Norte. (DUMMER e BORGES, 2009, p. 5).

No século XIX, já com a categoria de freguesia, São José do Norte foi desmembrada de Rio Grande e, posteriormente, elevada à categoria de vila. Conforme informações do IBGE <sup>6</sup>, devido à resistência durante a Revolução Farroupilha, foi determinado por meio do Decreto Imperial nº 91, de 31 de julho de 1841, que a vila de São José do Norte, seria intitulada “Mui Heroica Vila de São José do Norte”.

Através do Decreto estadual nº 7.199, de 31 de março de 1938, que dá execução ao Decreto-lei nacional nº 311, de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, a vila de São José do Norte foi elevada à categoria de município.

Do ponto de vista fundiário, segundo Fontoura (1994), a estrutura apresentava-se bem parcelada, com propriedades com área que variam de 15 a 20 hectares sob a forma de lotes compridos no primeiro Distrito, que tem sede em São José do Norte. No segundo e terceiro distritos, que têm sede nas localidades de

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-jose-do-norte/historico> Acesso em 16 abr 2021.

Estreito e Bojuru, respectivamente, a estrutura fundiária apresenta características bem diversas, com propriedades de 200 hectares ou mais, que servem à pecuária extensiva e a áreas de cultivo de cebola, arroz, batata doce, milho e feijão<sup>7</sup>.

Conforme a já ressaltada relação com o município de Rio Grande, a área urbana do município de São José do Norte está localizada principalmente ao redor do terminal hidroviário pelo qual é feita a conexão por meio de lanchas de passageiros para travessia até a cidade vizinha (COSTA, 2017), pelo que inclusive se infere a importância desse modal de transporte de pessoas e de cargas para a região. Por sua vez, a área rural se estende para o norte no estreito território em direção ao município de Tavares.

Na Figura 2, imagem capturada do Google Earth, podemos observar o traçado urbano do município, de frente para o canal e a cidade de Rio Grande. Segundo explica Oliveira (2012), baseando-se na classificação de Yunes de 1995, São José do Norte apresenta uma configuração de cidade de defesa, traçado reticulado irregular e muito heterogêneo.

Figura 2: Traçado urbano de São José do Norte/RS.



Fonte: Google Earth (2021).

<sup>7</sup> Disponível em: [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Sao\\_Jose\\_do\\_Norte.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Jose_do_Norte.pdf)  
Acesso em 15 abr 2021.

Um fato interessante, porém, chama a atenção: a despeito da pequena porção que ocupa em relação ao tamanho do território, a área urbana concentra 68,2% de população do município, ficando os 31,8% restantes na área rural, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

O município preserva um casario colonial predominantemente horizontal e, conforme se depreende de Costa (2017), apresenta baixa densidade populacional e baixo fluxo de veículos, características a que a referida autora denomina de “cidade local”.

À exceção da instalação de um empreendimento da empresa Estaleiros do Brasil S.A. (EBR), a partir da qual teriam decorrido algumas alterações na paisagem urbana e na infraestrutura da cidade, pode-se dizer que o município de São José do Norte mantém sua configuração mais relacionada aos aspectos rurais e sem empreendimentos de grande porte efetivamente instalados, a exemplo das expectativas do Projeto Retiro, da RGM S.A. e do Complexo Eólico Ventos do Atlântico:

Mesmo já expressando um processo de empresarização por um longo período de dinâmica econômica realizada em torno da produção de cebola, integrada a um sistema de distribuição do produto para outros locais e, num período mais recente, pela produção de pinus atrelada à indústria madeireira e de celulose, a ausência de grandes empresas no local pode ter influenciado na manutenção dessas características, pois mesmo algumas iniciativas de industrialização realizadas em períodos anteriores eram vinculadas a atividades difundidas na região, como a pesca e a agricultura. (COSTA, 2017, p. 31).

Em que pesem estas informações, considerando a passagem de mais de uma década do último censo oficial, é possível que estes dados sobre população nas áreas urbanas e rurais de São José do Norte não reflitam mais a realidade atual.

Outrossim, considera-se importante pontuar que, no âmbito do planejamento territorial, o que caracteriza uma área como urbana ou rural é o uso. Nem sempre uma área urbana ou de expansão urbana tem superfície contínua, isto é, podem existir “ilhas” urbanas encravadas em área rural ou vice-versa.

Para aprovação de parcelamentos do solo urbano e, à luz da legislação para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), caracterizar uma área como urbana significa observar os requisitos descritos no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que institui o Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal**; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em **pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes**, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º **A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana**, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, **mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior**. (grifou-se)

Dessa forma, se ainda ocorrerem usos como agricultura, pecuária, extrativismo ou mesmo a agroindústria, a área é considerada rural, passando a valer os seguintes dispositivos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - **"Imóvel Rural"**, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que **se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (grifou-se)

Semelhante conceito é o que consta do Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural:

Art. 1º [...]

(...)

§ 2º **Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à industrialização conexa ou acessória dos produtos derivados dessas atividades**. (grifou-se)

Portanto, concordando-se com as conclusões de Costa (2017) sobre a “feição” de São José do Norte ser mais afigurada aos aspectos rurais, considera-se temerário afirmar a configuração preponderantemente urbana ou rural de um município baseando-se tão somente em critérios como percentuais de população residente em área urbana e rural, mormente se tais dados se encontrarem defasados. Assim, para

as tentativas de instalação de variados projetos de grande porte, a forma como o município dispõe sobre a caracterização das zonas em seu território e os usos predominantes do solo são determinantes para avaliar a legalidade e a viabilidade desses empreendimentos.

### 3.3. São José do Norte no contexto da Metade Sul do estado

Para compreender o surgimento ou a invenção do conceito “Metade Sul” é preciso retomar alguns fatos que permeiam a história do Brasil e do Rio Grande do Sul.

A historiografia atribui ao esgotamento da extração do ouro em Minas Gerais e à crise da pecuária praticada em estâncias no Rio Grande do Sul como fatos propulsores da ascensão de uma atividade que, do ponto de vista econômico, destaca-se durante muito tempo na Metade Sul do estado (FREITAS, 2017): a produção do charque.

Porém, a partir da segunda metade do século XIX, a extinção do tráfico de africanos fez com que a mão de obra escravizada se tornasse cada vez mais rara e cara e, assim, fosse direcionada para as regiões produtoras de café, principalmente no sudeste do Brasil (PESAVENTO, 1980), atividade econômica que então se destacava. Somando-se a isto a própria abolição que sobreveio, a atividade charqueadora gaúcha entra no século XX selando o seu destino de declínio como motor econômico da região.

É no contexto desse período compreendido entre os séculos XIX e XX que o Brasil começa a empreender políticas governamentais de incentivo à imigração de europeus. Especificamente o Rio Grande do Sul recebeu, a partir de 1824, muitos imigrantes oriundos da Alemanha, e da Itália, a partir de 1875 (PESAVENTO, 1980). Ainda de acordo com a referida autora (1985), em contraposição ao processo de decadência econômica que passou a ser verificado na Metade Sul, ocorreu um rápido crescimento agrícola-industrial da região norte do estado. Com o passar dos anos, a Metade Sul passou a se caracterizar como periférica em relação a outras regiões do estado, como a capital e os núcleos coloniais.

A chamada Metade Sul do estado, na qual está inserido o município de São José do Norte, por muito tempo constou do senso comum da sociedade gaúcha como

região atrasada e carente de desenvolvimento (FREITAS, 2019). Neste sentido, Cargnin (2011) reforça que:

Embora se tenha constituído formalmente como objeto de políticas públicas somente no início da década de 90, a construção objetiva do recorte espacial da Metade Sul e sua consolidação no imaginário gaúcho não são recentes. Mesmo sem percorrer com a devida atenção os detalhes de sua formação econômica e territorial, pode-se afirmar que a consolidação que enfatizava o abandono da Metade Sul do Estado e a necessidade da promoção de medidas compensatórias em muito têm a ver com sua trajetória de declínio econômico. (...) Em um breve retrospecto histórico, fica evidente que a sustentação econômica do sul do Estado esteve vinculada à atividade da pecuária desde o início da ocupação do território sulino. (CARGNIN, 2011, p. 100-101).

Embora para Schneider e Waquil (2012) seja falsa a dicotomia entre as metades Norte e Sul do Rio Grande do Sul e que este fato histórico não necessariamente ainda repercuta nas comparações regionais da atualidade, os empreendimentos de grande escala como a mineração demonstram que vem aumentando o interesse na exploração mineral na região.

Santos e Machado (2013) mencionam a mineração como uma das atividades em instalação a ponto de suscitarem discussões sobre os conflitos urbanos e ambientais que geram. Como exemplos, cita-se os empreendimentos da Votorantim Metais (em Caçapava do Sul), da Águia Fertilizantes (em Lavras do Sul), bem como a RGM S.A. com o Projeto Retiro para extração de minerais pesados em São José do Norte, objeto de estudo neste trabalho.

Além dessas informações sobre história, povoamento, urbanização e contextualização regional, outros dados se fazem necessários à caracterização de um município e à compreensão de sua realidade.

#### 3.4. Caracterização socioeconômica

De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE (2010), São José do Norte possui 25.503 habitantes e uma população estimada para 2020 de 27.721<sup>8</sup>, com densidade demográfica de 22,81 hab/km<sup>2</sup>.

Enquanto a taxa média geométrica de crescimento anual da população do estado do Rio Grande do Sul é de 0,49% entre 2000 e 2010, o município de São José

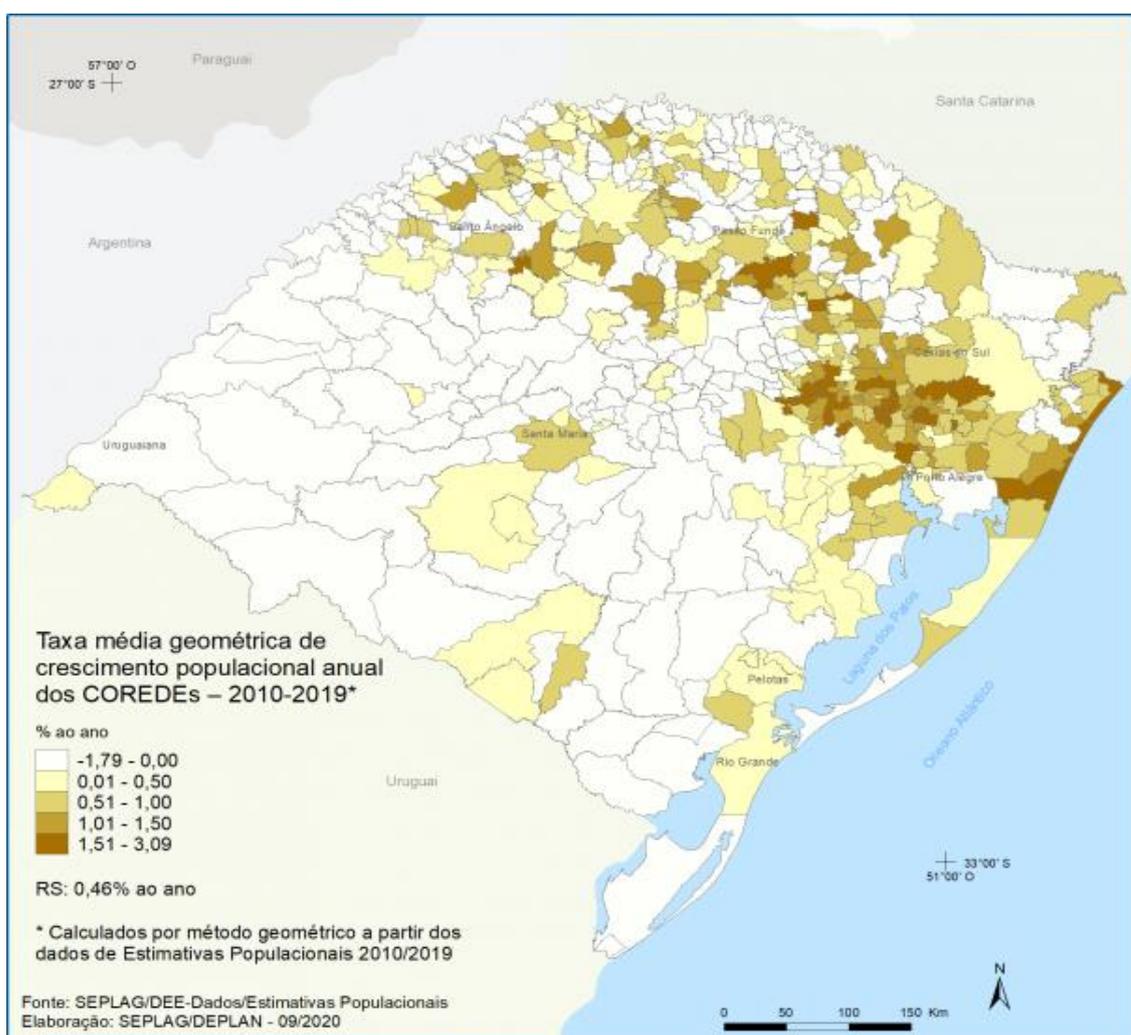
---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-jose-do-norte/panorama> Acesso em 16 abr 2021.

do Norte apresentou 0,70%, de acordo com o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2016), elaborado pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS), a mais alta taxa média geométrica em relação aos demais municípios que integram a Aglomeração Urbana do Sul (Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas e Rio Grande).

Esta mesma informação é divergente para o período de 2010-2019, quando a taxa média geométrica de crescimento anual da população do estado decresceu para 0,46%, mas o município em referência está compreendido entre os que apresentaram este índice entre - 1,79% e 0,00% no mesmo período, ou seja, que demonstram perda de população em relação à média estadual, conforme se observa na Figura 3.

Figura 3: Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2010-2019 no RS.



Fonte: SEPLAG/RS (2020).

Além das explicações do item 3.2 sobre as próprias características do município, esta diferença de aumento e decréscimo entre as taxas de crescimento populacional em São José do Norte nos períodos citados pode encontrar suas razões também nas perspectivas de instalações de projetos de grande porte que não chegaram a se concretizar e, por consequência, as expectativas de geração de empregos também não.

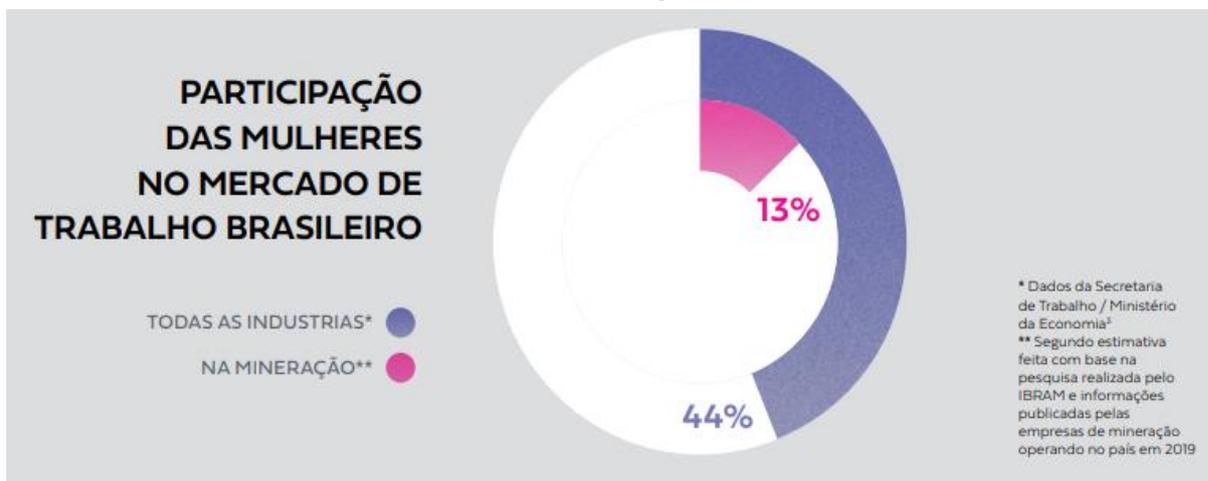
Outrossim, conforme já destacado por Couto (2019), devido ao ciclo produtivo do polo naval no vizinho município de Rio Grande, houve grande movimentação de comércio e transporte, o que veio a beneficiar São José do Norte até que o declínio daquele empreendimento nos últimos anos viesse a produzir impactos no território nortense. Corrobora este fato a publicação “Cadernos de Regionalização” (2019) para o Plano Plurianual 2020-2023 da SEPLAG/RS, referente à Região Funcional 5 (RF5):

O porto possui um grande potencial na fabricação de plataformas de petróleo e de equipamentos ligados à indústria de exploração de petróleo e de gás. A partir de 2005, o setor de fabricação de embarcações, com o Polo Naval de Rio Grande, teve grande destaque no cenário nacional. Porém, após 2013, devido ao agravamento da crise econômica e à crise que atingiu a PETROBRAS, teve início uma queda em suas atividades. Esses fatos tiveram um impacto bastante negativo economicamente para Rio Grande e São José do Norte. (RIO GRANDE DO SUL. Cadernos de regionalização para o plano plurianual 2020-2023. Porto Alegre: SEPLAG/RS, 2019, p. 24).

Ainda no contexto da análise populacional, uma informação que interessa ao presente trabalho é a estrutura da população por sexo, pois se sabe que a mineração é uma atividade econômica em que predomina a mão de obra masculina. Segundo dados de 2010 do IBGE, 13.003 da população do município de São José do Norte são homens e 12.500 são mulheres. Ocorre que não existem muitas estatísticas dos órgãos oficiais de mineração sobre a participação da mão de obra feminina na indústria extrativa mineral.

Organizações como o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) desenvolvem algumas iniciativas, a exemplo do Plano de Ação para o Avanço das Mulheres na Indústria de Mineração Brasileira (2020), cuja publicação informa que, de toda a participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro, apenas 13% estão na mineração (Figura 4).

Figura 4: Participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro e na indústria da mineração.



Fonte: IBRAM (2020).

Assim, com base em dados como este, a depender do êxito da instalação de empreendimentos como o Projeto Retiro em São José do Norte, este fato poderia ser um fator de atração de população masculina para o município.

Prosseguindo na caracterização socioeconômica de São José do Norte, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do referido município, de acordo com os Censos Demográficos do IBGE, variou de 0,360 em 1991 para 0,481 em 2000 e para 0,623 em 2010.

Sabe-se que o IDHM é um indicador socioeconômico expresso em valores que variam de 0 a 1, resultante do cruzamento de três variáveis: longevidade, educação e renda. Quanto mais o índice se aproxima de 1, mais alto seria o nível de desenvolvimento humano. Porém, descontextualizado de outros dados e sem comparações com outras escalas espaciais (município, país, etc.), por si só o IDHM significa apenas um número, não necessariamente representativo de qualidade de vida. De qualquer forma, ao se comparar o IDHM de São José do Norte entre 1991 e 2010, observa-se que houve uma significativa melhora.

Com relação às variáveis trabalho e economia, segundo o IBGE (2018), o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município é de R\$ 29.672,28. Porém, da mesma forma como acontece com o IDHM, representa tão somente um número se tomado isoladamente.

Dados de 2018 do IBGE também demonstram que a média salarial mensal dos trabalhadores formais é de 2,8 salários mínimos, mas que o percentual de 35,7%

desse contingente ocupado percebe meio salário mínimo. Em números absolutos, a população ocupada do município é de 3.390 pessoas, o que representa 12,4% da população total. Destes, 2.950 eram trabalhadores assalariados.

Os Cadernos de Regionalização para o Plano Plurianual 2020-2023, publicação elaborada em 2019 pela SEPLAG/RS, referente à RF 5, correspondente ao Corede Sul, no qual está situado o município de São José do Norte, informa que, em 2016, 71,2% do Valor Adicionado Bruto (VAB) vem da contribuição do setor de serviços, 16,0% do setor industrial e 12,8% do setor agropecuário.

No que concerne aos dados de interesse para o presente trabalho, qual seja, a mineração, no segmento da indústria esta é a atividade que possui a menor participação na RF5, especialmente na exploração de areia, argila e saibro, minérios que não estão entre os que se pretende extrair no Projeto Retiro. Ou seja, na região de São José do Norte, de acordo com os dados acima, a contribuição da mineração em termos de valor agregado não tem sido expressiva.

Em relação a dados da agropecuária, Fontoura (1994) cita que o município de São José do Norte já foi conhecido como o maior produtor de cebolas do Brasil. Apesar de não possuir mais esse título, o município ainda é o principal produtor do referido bulbo no Rio Grande do Sul, o único com produção acima de 18.000 toneladas por ano, de acordo com dados do Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, elaborado pela SEPLAG/RS (2020) no período de 2016 a 2018.

Segundo a mesma publicação, outras atividades importantes no segmento da agropecuária são a silvicultura (com destaque para a espécie pinus) e a pesca. No setor de serviços, o comércio acaba se concentrando no nível local, com problemas para estabelecimento de fluxos mais densos devido à baixa densidade populacional, fatores que reforçam a precariedade do acesso por meio de estradas, em grande parte, não pavimentadas.

São José do Norte e o vizinho município de Tavares, por exemplo, têm obstáculos de acessibilidade em função da sua posição geográfica, que dificulta a conexão a todos os modais de transporte presentes na região.

## 4. O PROJETO RETIRO E O PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DO NORTE

Neste capítulo, objetiva-se descrever o Projeto Retiro, especialmente quanto à sua localização, áreas de influência e condições de atendimento das normas legais e administrativas dos órgãos competentes para o licenciamento ambiental.

Pretende-se dissertar também sobre o processo legislativo de alteração do Plano Diretor do município que resultou na proibição de atividades de mineração no território de São José do Norte, a decisiva participação popular e o conflito de competências legais que se estabeleceu entre União e município a partir destes fatos.

### 4.1. O Projeto Retiro e suas áreas de influência

O Projeto Retiro é um empreendimento da empresa Rio Grande Mineração S.A. (RGM), localizado no município de São José do Norte, na zona costeira do Rio Grande do Sul. Tem por objetivo a extração de minerais pesados como ilmenita, rutilo e zirconita, de ampla aplicação industrial, a partir da lavra de jazidas localizadas naquele município, com instalação de unidades de produção no próprio território.

De acordo com informações do *site* da empresa na internet<sup>9</sup>, a RGM é controlada pela Mineração Santa Elina S.A., empresa de mineração fundada em 1976, que tem histórico de atuação em vários estados do Brasil, especialmente na extração e produção de ouro, cobre, níquel, manganês e outros bens minerais, mas com foco em minerais pesados, tanto por operação própria quanto por meio de empresas coligadas.

Conforme a Resolução nº 1, de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em razão dos possíveis impactos gerados, empreendimentos como o Projeto Retiro requerem o estabelecimento de definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

Artigo 2º - Dependará de elaboração de **estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA**, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:  
(...)

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://rgminer.com.br/a-rgm/> Acesso em 14 mai 2021.

IX - **Extração de minério**, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração<sup>10</sup>;

(...)

Artigo 3º - **Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA**, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal. (grifou-se)

O órgão competente para o licenciamento ambiental do Projeto Retiro é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma vez que a área de influência do empreendimento compreende os municípios de São José do Norte e Rio Grande, estando localizada a menos de 150 quilômetros da linha de fronteira<sup>11</sup>, com base no art. 7º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, portanto, competência da União<sup>12</sup>.

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Projeto Retiro foi elaborado em abril de 2014 pelas empresas CPEA – Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais Ltda. e HAR Engenharia e Meio Ambiente Ltda. O RIMA contém uma síntese do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), instrumentos que também são uma exigência da legislação ambiental, no caso, a Resolução nº 237, de 1997, do CONAMA<sup>13</sup>, e do Termo de Referência emitido pelo IBAMA.

Estima-se que a jazida mineral do Projeto Retiro contém reservas de 531,2 milhões de toneladas de minérios, contendo cerca de 17 milhões de toneladas de minerais pesados que poderão ser lavrados, ao longo de vinte e um anos de vida útil projetada para o empreendimento.

A implantação do Projeto Retiro é composta por 1 (uma) Unidade de Beneficiamento (UB), contendo as instalações das áreas de apoio (recepção, administração central, ambulatório, estacionamento, centro de treinamento e viveiro de mudas), área reservada para preservação ambiental e as estruturas técnicas de

---

<sup>10</sup> Classes de jazidas minerais definidas no art. 5º do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 1967) foram revogadas pela Lei nº 9.314, de 1996.

<sup>11</sup> Lei nº 6.634, de 1979:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

<sup>12</sup> Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

<sup>13</sup> Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Planta de Separação Mineral (PSM) e 2 (dois) equipamentos de dragagem com Plantas de Concentração Primária (PCP) acopladas às dragas. A previsão da duração para a implantação de todas as estruturas é de trinta e seis meses.

Segundo informações extraídas do RIMA (Figura 5), a localização da área de lavra do Projeto Retiro corresponderia à extensão total dos terrenos mineralizados com outros minerais pesados (ilmenita, rutilo, zirconita e titanomagnetita). No entanto, durante a elaboração do projeto conceitual, com base nos estudos ambientais realizados e incorporando critérios e medidas de proteção ambiental exigidas pela legislação, a RGM alega ter delimitado a área de lavra de forma a assegurar a sustentabilidade do empreendimento. Entre os critérios para esta delimitação constam:

- Manutenção de uma faixa de 300 m na beira da praia, que não seria minerada, contada a partir da linha de maré máxima;
- Adoção de faixa de proteção no entorno das áreas de banhado (Banhado da lagoa Paura) e de Lagoas Naturais Permanentes, com largura mínima de 100 m ou onde houver mata nativa;
- Adoção de um plano de recuperação de áreas degradadas que deverá ser implantado simultaneamente ao avanço da frente de lavra;
- Preservação de uma área de 150 m de raio no entorno do sítio arqueológico identificado no setor Oeste da área de lavra do Projeto Retiro; (RIMA PROJETO RETIRO, 2014, p. 10)

Figura 5: Mapa de localização da área de lavra do Projeto Retiro.

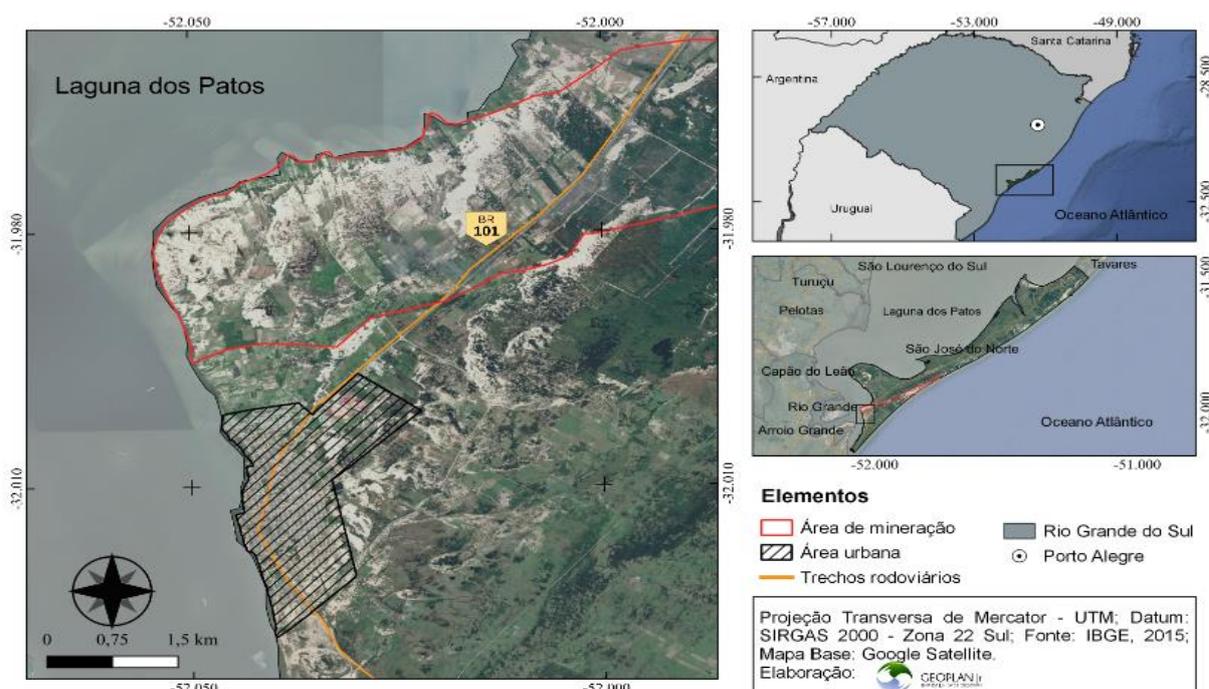


Fonte: RIMA Projeto Retiro (2014).

Ainda de acordo com o RIMA, a área mineralizada onde seriam desenvolvidas as atividades de extração e beneficiamento de minérios do Projeto Retiro possui cerca de 4.900 hectares (49 km<sup>2</sup>) e se estende por uma faixa com aproximadamente 1,5 quilômetro de largura e extensão de 30 quilômetros ao longo da zona rural de São José do Norte, iniciando-se a norte da área urbana, seguindo para leste até atravessar a BR-101, a partir de onde toma direção paralela à linha da costa e termina nas proximidades da Barra do Banhado do Estreito.

Porém, conforme se observa do mapa da Figura 6, elaborado a partir da sobreposição das imagens da área urbana do município capturada do Google Earth e das áreas de localização do empreendimento extraídas do RIMA, constata-se que a alternativa locacional prevista no Relatório como a escolhida para implantação do empreendimento, algumas das áreas de lavra e unidades de beneficiamento não estão situadas tão longe da cidade: à margem da Rodovia BR-101, a uma distância que a RGM denomina com o adjetivo de “segura”, a apenas 9 quilômetros do centro urbano de São José do Norte e adjacente à área de lavra.

Figura 6: Mapa com delimitação da área de mineração e proximidade com área urbana de São José do Norte.



Fonte: Elaboração de Geoplan Jr. (2021)

É justamente neste ponto que se mostra importante destacar outras exigências da Resolução nº 1, de 1986, do CONAMA, que os projetos devem atender e que interessam a este trabalho: a localização na bacia hidrográfica, os limites das áreas de influência direta e indiretamente afetadas, bem como a compatibilidade com os planos e programas governamentais:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...)

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Por serem informações exigidas na norma do CONAMA, o RIMA do Projeto Retiro informa a localização do empreendimento na Bacia Hidrográfica do Litoral Médio, bem como apresenta os limites das Áreas de Influência Direta (AID) e Indireta (AI) e a Área Diretamente Afetada (ADA), conforme as Figuras 7, 8 e 9.

Porém, enfatiza-se que, no RIMA, ainda se trata da fase de apresentação do projeto, ou seja, é uma proposta cujos estudos projetam a operação do empreendimento dentro dos parâmetros técnicos aceitáveis pelo órgão ambiental competente para aprovação; não se trata da operação propriamente dita.

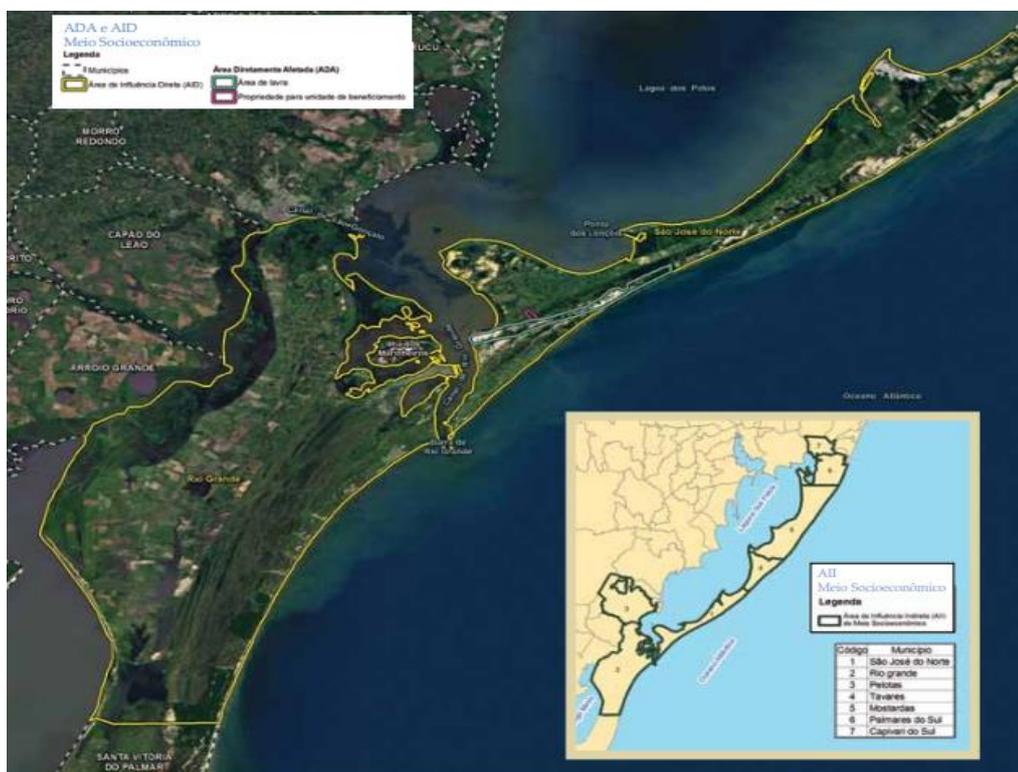
As imagens da página seguinte foram copiadas do RIMA do Projeto Retiro. Por esta razão podem não conter resolução tão nítida para visualização.

Figura 7: Mapa de localização da Bacia Hidrográfica do Litoral Médio e da área de lavra do Projeto Retiro.



Fonte: RIMA Projeto Retiro (2014).

Figura 8: Delimitação das áreas de influência do Projeto Retiro.



Fonte: RIMA Projeto Retiro (2014).

Figura 9: Áreas direta e indiretamente afetadas pelo Projeto Retiro.



Fonte: RIMA Projeto Retiro (2014).

Vale ressaltar que o RIMA informa, ainda, que o Projeto Retiro trará benefícios para a arrecadação de impostos municipais e a geração de empregos diretos e indiretos. Contudo, não constam dados quantitativos que demonstrem ou estimem estas informações.

Após análises de todas as exigências técnicas e da legislação para a fase preliminar de localização e concepção do empreendimento, o IBAMA emitiu nos autos do processo administrativo nº 02001.004046/2011-84, a Licença Prévia (LP) nº 546 em 14 de junho de 2017 para o Projeto Retiro, com validade de quatro anos.

É relevante ressaltar que o RIMA do Projeto Retiro apresenta uma lista de leis, regulamentos e procedimentos que tratam da questão das atividades de mineração e da indústria mineral nas esferas federal, estadual e municipal, assim como, em atendimento à exigência do art. 5º, inciso IV, da Resolução nº 1, de 1986, do CONAMA, para fins de avaliação de compatibilidade, cita entre os planos e programas governamentais da área de influência do projeto, os planos diretores dos municípios de Rio Grande e São José do Norte, considerados como áreas de influência do projeto.

O Plano Diretor vigente no município de Rio Grande está instituído pela Lei nº 6.585, de 20 de agosto de 2008. Já a Lei nº 456, de 13 de dezembro de 2006, citada no RIMA como Plano Diretor de São José do Norte, era vigente à época da elaboração do Relatório em 2014. Atualmente, aquela lei encontra-se revogada pela Lei Complementar nº 17, de 10 de maio de 2019, atual Plano Diretor do município.

#### 4.2. A participação popular no processo de alteração do plano diretor de São José do Norte

Neste tópico disserta-se sobre a participação popular no processo de alteração do plano diretor do município, que foi decisiva para culminar na proibição de atividades de mineração no território de São José do Norte, conforme consta na redação do art. 19, parágrafo único, da Lei Complementar nº 17, de 10 de maio de 2019:

Art. 19. O Mapa de Uso do Solo organiza o território municipal, definindo seu perímetro urbano e rural segundo os princípios de eficiência, equidade, qualidade espacial e sustentabilidade, identificando e definindo as seguintes zonas, áreas funcionais, e distritos:

(...)

Parágrafo único: As zonas, distritos e áreas funcionais terão sua limitação de abrangência para definição do Zoneamento e Diretrizes do Uso do Solo, por meio de marcações georreferenciadas e/ou por vias públicas conforme ANEXO 2.1, ANEXO 2.2 e ANEXO 3.3, as quais poderão ser revisadas e/ou alteradas pelo CMD após audiência pública, salvaguardando a necessidade de aprovação legislativa para sua plena regulamentação. **Ficam, também, proibidas atividades de mineração de porte médio, porte grande e porte excepcional para todos os tipos de mineração, em todas as zonas do Município. Ficam proibidos todos os portes para lavra de minério metálico (cobertura/ouro/chumbo/etc.) a céu aberto e com recuperação de área degradada (CODRAM 530,03). Conforme os portes estabelecidos pela Resolução 372/2018, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) do Rio Grande do Sul.** (grifou-se)

De acordo com a ata nº 15, da sessão ordinária realizada no plenário da Câmara Municipal em 29 de abril de 2019<sup>14</sup>, tratou-se de alteração ao parágrafo único do art. 19 do Projeto de Lei Complementar nº 2, de 16 de julho de 2018<sup>15</sup>, enviado pela prefeita, no qual não constavam proibições às atividades de mineração. A

<sup>14</sup>Documento eletrônico. Disponível em: <https://www.camarasjnorte.rs.gov.br/index.php/ata-ordinaria-no-015-2019/> Acesso em: 14 mai 2021.

<sup>15</sup> Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.camarasjnorte.rs.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/PROJETO-DE-LEI-COMPLEMENTAR-002-2018.pdf> Acesso em: 14 mai 2021.

Emenda Modificativa nº 1/2019, foi de autoria da Comissão de Educação, Saúde, Ação Social, Serviços, Obras Públicas e Meio Ambiente.

Por oportuno, explique-se que emendas são espécies de alteração legislativa do projeto de lei original e são inerentes ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos de lei cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescentar ou alterar qualquer disposição do original, na forma disposta pelo Regimento Interno da Câmara.

Assim, consoante se lê na ata referida, a votação da Emenda Modificativa nº 1/2019, foi assim concluída: aprovada por seis votos a favor, um voto contra e uma abstenção. Diante da redação que consta atualmente no parágrafo único do art. 19 da Lei Complementar nº 17, de 2019, depreende-se que a prefeita aceitou a alteração que foi proposta na emenda legislativa, sancionando a lei e, em consequência, instituindo o Plano Diretor do município.

A bem da verdade, é relevante destacar que esse inconformismo com a mineração no território do município e em regiões próximas já tinha sido manifestado anos antes pela Câmara de Vereadores de São José do Norte, haja vista a Moção Legislativa nº 5, de 16 de outubro de 2017<sup>16</sup>, que tem como ementa: “Moção de repúdio ao Projeto de Mineração Retiro, no Município de São José do Norte-RS, da Empresa RGM S/A e aos Projetos de Minas do Alto Camaquã, no Rio Camaquã-RS, das Empresas Votorantim Metais e Lamgold Brasil”.

Moção é o ato formal dos vereadores que, no desempenho de suas atividades, manifestam-se acerca de determinado assunto, seja aplaudindo ou protestando, apreciada em plenário e publicada como posição oficial da Câmara Municipal.

É pertinente destacar no texto da Moção nº 5/2017, as “muitas lacunas” nos processos de licenciamento dos empreendimentos citados, os “riscos socioambientais” e as seguintes informações sobre a realização de uma audiência pública no município:

Audiência Pública, promovida pela Comissão Permanente de Educação, Saúde, Ação Social, Serviços, Obras Públicas e Meio Ambiente, desta Casa Legislativa, ocorrida em 22 de setembro do corrente ano, nesta Cidade, no Salão Paroquial da Igreja Matriz, das 14h às 18:30h, quando e onde tivemos a participação de cerca de trezentas pessoas, de forma que não identificou-

---

<sup>16</sup>Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.camarasjnorte.rs.gov.br/index.php/mocao-legislativa-no-0052017/> Acesso em: 14 mai 2021.

se manifestações em favor do empreendimento local e, sequer, houve a presença formal das Empresas envolvidas e/ou do IBAMA, onde ocorreram firmes posições de contrariedade aos processos de lavra que deverão transformar e degradar drasticamente nossos territórios, nossos modos de vida e recursos naturais renováveis e não renováveis. (SÃO JOSÉ DO NORTE, 2017, p. 1).

Ao final, após aprovado o manifesto de repúdio, deliberou-se pelo envio às seguintes instituições: IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, CONAMA, Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), Congresso Nacional, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (COMADES), Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Gabinete da Prefeita Municipal de São José do Norte e Ministério Público Federal.

A importância de eventos como as audiências públicas se justifica não só por constituir uma forma de participação direta da sociedade nos processos decisórios, mas também por revelar a articulação entre escalas e atores da ação política. Neste sentido, Souza (2016) comenta:

*A “política de escalas” (expressão cunhada, ao que parece, por Neil Smith) pode ser definida, em uma primeira aproximação, como “a articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes (isto é, que possuem magnitudes e alcances distintos) com a finalidade de potencializar efeitos, neutralizar ou diminuir o impacto de ações adversas ou tirar maiores vantagens de situações favoráveis; por exemplo, ampliando esferas de influência (ao expandir audiências, sensibilizar atores que sejam possíveis aliados, etc.) e propiciando sinergias políticas (ao recrutar novos apoios, costurar alianças, etc.). (SOUZA, 2016, p. 196; grifado no original).*

Nesse contexto, sobressai ser destacado que estes fatos ocorridos na Câmara são manifestações oficiais que têm origem anos antes, com o surgimento de preocupações da sociedade nortense e de especialistas no assunto com a construção de discursos favoráveis a empreendimentos de mineração como o Projeto Retiro. Estas preocupações continuam presentes no momento atual, a menos de um mês do vencimento da LP do Projeto Retiro.

Para tanto, demonstra-se, por amostragem, o registro documentado pela imprensa em notícias e reportagens de fontes como jornais na forma impressa e eletrônica. Neste ponto, cabe considerar o devido cuidado com a utilização deste material como fonte de pesquisa idônea, a exemplo do que pondera Lapuente (2015):

Como qualquer fonte histórica, os jornais devem ser utilizados criticamente pelo historiador, para não se deixar levar pelo discurso da fonte e,

consequentemente, realizar uma análise precipitada, acrítica e superficial. (LAPUENTE, 2015, p. 1).

Segundo reportagem do jornal Sul21<sup>17</sup> (WEISSHEIMER, 2017), o interesse de mineradoras na região de São José do Norte vem desde os anos 60 do século XX, com a realização de pesquisas na região. Na década seguinte, “época em que não havia política de licenciamento ambiental, a empresa RTZ iniciou uma exploração na região. Nos anos 2000, veio um segundo projeto, chamado Bujuru, já com um processo de EIA-Rima e consulta popular, que era da empresa Paranapanema”. Estas iniciativas teriam ficado paradas até meados de 2011, quando então a RGM lançou o Projeto Atlântico Sul, alegando ser menos impactante. Foram realizadas duas audiências públicas em 2014, uma em Rio Grande e outra em São José do Norte, com grande participação da comunidade, cuja maioria repudiou o projeto. O Ministério Público Federal identificou problemas no projeto e em 2016 expediu recomendações ao IBAMA para que tentasse saná-los junto à empresa, bem como a realização de novas audiências públicas. A RGM participou de encontros com agentes políticos dos níveis federal e estadual. Em 14 de junho de 2017, o IBAMA emitiu a licença prévia do Projeto Retiro. A reportagem destaca, ainda, que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) apontou problemas no estudo de impacto ambiental, como a ausência de previsão para a recuperação do solo e dos aquíferos. E a chefia do Parque Nacional da Lagoa do Peixe avaliou que, mesmo que o projeto tivesse uma previsão para a recuperação da área atingida, isso seria impossível devido à complexidade do ambiente e à falta de conhecimento científico sobre os reais impactos da exploração na área. Ante esses fatos, um vereador de São José do Norte tomou a iniciativa de convocar audiência pública na Câmara, a fim de que os apontamentos feitos pelo Ministério Público Federal fossem respondidos. De acordo com a reportagem, a maioria da população do município é contra o projeto. Além de iniciativas como abaixo-assinado e movimentos sociais, grupos de pesquisas em universidades realizam estudos sobre o tema.

Em entrevista publicada na revista IHU On-Line<sup>18</sup> (SANTOS, 2019), do Instituto Humanitas, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), um

---

<sup>17</sup> Documento eletrônico. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/07/impacto-ambiental-de-projeto-de-mineracao-de-titanio-preocupa-comunidade-de-sao-jose-do-norte/> acesso em 16 abr 2021.

<sup>18</sup> Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/590506-rio-grande-do-sul-a-nova-fronteira-mineral-para-as-empresas-transnacionais-entrevista-especial-com-caio-santos> Acesso em 14 mai 2021.

pesquisador do Observatório dos Conflitos Urbanos e Socioambientais do Extremo Sul do Brasil, vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) conta que o Rio Grande do Sul é a nova fronteira mineral para as empresas transnacionais. “Hoje vemos uma exaltação da mineração no Estado do Rio Grande do Sul, que é acompanhada de um discurso de redenção e salvação. Na Metade Sul, esse discurso é recorrente ao longo da sua história”. Entre os vários empreendimentos citados na entrevista está o Projeto Retiro, cujo licenciamento no IBAMA está avançado. Os principais impactos ambientais negativos desse projeto atingem os recursos hídricos e atividades como a agricultura e a pesca, comprometendo o abastecimento por água subterrânea no município, a utilização de poços artesianos pelas comunidades do interior (justamente onde está prevista a área de lavra), e o trabalho do grande número de pescadores artesanais do estuário da Laguna dos Patos, que desempenham uma atividade tradicional e importante para a economia local.

O discurso que associa mineração e desenvolvimento é retomado em publicação no Jornal da Universidade<sup>19</sup>, da UFRGS, em que Carvalho (2021) destaca que mais de sete mil pedidos de pesquisa mineral e 166 projetos de megamineração no Rio Grande do Sul estão em andamento na Agência Nacional de Mineração (ANM). Entre eles, está o Projeto Retiro, em São José do Norte, proposto pela empresa Rio Grande Mineração S.A., que visa retirar titânio e zircônio numa faixa de terra entre a Laguna dos Patos e o oceano. A autora da publicação destaca, ainda, que grande parte dos pedidos de pesquisa e dos projetos em andamento está localizada na chamada Metade Sul do estado, onde está localizado o bioma Pampa, um dos mais ameaçados do Brasil. Em conclusão, aduz que “a consolidação da megamineração no Rio Grande do Sul seria o coroamento da opção pelo extrativismo, ou seja, a aposta na extração de matérias-primas voltadas para exportação como modelo de (sub)desenvolvimento”.

Os excertos acima citados referem-se fundamentalmente às impressões da população local e da atuação de agentes públicos do município, em especial a Câmara de Vereadores. Entretanto, observam-se diferenças bastante nítidas entre aqueles discursos e a atuação de outros atores envolvidos nesse processo, especialmente as empresas mineradoras.

---

<sup>19</sup> Documento eletrônico. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/megamineracao-e-subdesenvolvimento-no-rs/> acesso em 16 abr 2021.

#### 4.3. A proibição da mineração no território do município pelo plano diretor: conflito de competências entre a União e o município

Neste item, vislumbra-se que, a partir de conceitos que têm sido abordados desde o início deste trabalho, a ciência do direito e a ciência geográfica estabelecem uma interface muito próxima.

A mineração e o ordenamento territorial são objetos de regulação jurídica. Não obstante, foi ressaltado que determinados assuntos são afetos à competência de um ente federativo em detrimento de outro, por expressa disposição constitucional.

Sabe-se que os municípios possuem a competência constitucional para legislar sobre as matérias de seu interesse local, entre as quais está o ordenamento territorial:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Apesar de a alteração do Plano Diretor pretender se referir apenas ao âmbito do município de São José do Norte, porém, não deixa também de tangenciar matérias que não são franqueadas à competência dos municípios, como dispor sobre as atividades de lavra de recursos minerais. Com efeito, nesse contexto, a Constituição Federal assim dispõe:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

(...)

**XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;**

(...)

**Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (grifou-se)**

Em que pese a competência privativa seja delegável a outros entes federativos, conforme dispõe o parágrafo único do art. 22, acima transcrito, desconhece-se a existência de lei complementar que autorize outro ente federativo a legislar sobre atividades de mineração. E, caso houvesse, autorizaria apenas os

estados e não os municípios a legislar sobre esta matéria. Sendo assim, a competência da União acaba se impondo com exclusão de quaisquer outras, conforme explica Silva (2006):

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação;

Portanto, estritamente à luz da legislação e consoante a doutrina transcrita acima, a rigor, a competência privativa da União já fulminaria de inconstitucionalidade a regra do Plano Diretor do município instituída no parágrafo único do art. 19 da Lei Complementar nº 17, de 2019, que proibiu atividades de mineração no território de São José do Norte.

Entretanto, existem entendimentos que em parte confirmam e em parte refutam aquela conclusão. Conforme explica Ugeda (2017), as competências do município para o interesse local são as determinantes para viabilizar a realização das funções da cidade, considerando critérios como a natureza das atividades a serem praticadas e o meio ambiente:

No que tange ao território do subsolo, previsto como bens da União, este se caracteriza por um prolongamento vertical inferior, que projeta as fronteiras nacionais em direção ao centro da Terra.

(...)

Assim, o “interesse local” é exercido nos termos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Municipal e da Lei de Zoneamento Municipal, que deve possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, consoante uma divisão do trabalho que explique como os interesses locais animam os objetos no espaço municipal. A lógica motriz do zoneamento é viabilizar as funções sociais da cidade, determinando onde os cidadãos exercerão sua capacidade laboral e de que forma serão dispostas as atividades do setor primário, secundário e terciário, por intermédio do macrozoneamento, que deve observar, principalmente, a atividade que será exercida em determinada gleba, a disponibilidade de infraestrutura, a base ambiental e a densidade de ocupação. (UGEDA, 2017, p. 331 e 336).

Por fim, de qualquer forma, até que a lei vigente municipal seja expressamente declarada inconstitucional por decisão do Poder Judiciário em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a lei continua produzindo efeitos, a não ser que, antes disso, os

próprios agentes envolvidos em sua elaboração e promulgação tomem a iniciativa de revogá-la.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como todos os aspectos da vida social, os recursos minerais e a mineração são temas que não deixam de ser valorados por princípios e regulados por legislação. Os bens minerais possuem importância histórica e estratégica para um país e as atividades para extraí-los do solo e subsolo, beneficiá-los, transformá-los e disponibilizá-los para o uso da sociedade são deveras impactantes sob os pontos de vista econômico, social e ambiental.

Além de sua importância econômica, considera-se política a decisão de concentrar a competência para dispor sobre recursos minerais e mineração em apenas um ente federativo, cabendo aos demais uma competência delegada residual de caráter supletivo e administrativo.

À luz de critérios estritamente jurídicos, a Constituição é o parâmetro do qual devem partir todas as interpretações. Entretanto, o modelo estatal brasileiro, ao repartir competências em três (ou quatro) níveis federativos para um grande número de matérias que requerem regulamentação, acaba por se concentrar sobremaneira na materialidade dos conteúdos, deixando de considerar a base física territorial sobre a qual os fenômenos acontecem. Por esta razão, não raras vezes, termina-se por conferir competências sobre um mesmo assunto a mais de um ente federativo.

Se os recursos minerais do solo e do subsolo são propriedades da União e, por conseguinte, a competência para legislar sobre os mesmos é privativa da União, conciliar essas prerrogativas com outras instâncias político-administrativas torna-se um desafio para o intérprete desta matéria, pois as reservas minerais não ocorrem em um plano abstrato, mas em bases físicas territoriais localizadas em entes federativos para os quais a Constituição atribui competências legislativas de ordenação e de administração territorial.

O ordenamento do território no nível local, por exemplo, não é uma competência da União, mas dos municípios. De fato, nem poderia ser diferente, pois nenhum outro ente poderia dispor com mais propriedade sobre essa escala tão localizada e específica como o município. No entanto, essa sobreposição de competências entre entes federativos em que um dispõe sobre a mineração e outro dispõe sobre o ordenamento territorial acarreta como consequência a limitação para o município exercer plenamente sua atribuição de planejamento e ordenamento das

atividades em seu território por meio dos instrumentos legalmente previstos para tal, como o Plano Diretor.

Assim, definir as competências para dispor sobre os recursos minerais e os atos autorizativos para sua extração em um Estado Federal já seria por demais complexo. Porém, a questão não se resume a isso; pelo contrário, densifica-se ainda mais ao se tomar em consideração as implicações ambientais e sociais que a atividade da mineração ocasiona.

Enquanto, por um lado, se observa na legislação uma rígida definição de competências e titularidades em relação aos recursos minerais e à mineração, por outro lado, constata-se que determinadas práticas corriqueiras no contexto da implantação de projetos mineradores continuam a ocorrer sem embaraços legais.

Dessa forma, além dos impactos aos meios físico e biológico consentâneos ou posteriores à implantação dos empreendimentos minerários, os efeitos sociais e econômicos da mineração começam a se manifestar antes mesmo de sua efetiva instalação e operação, mas a partir da pesquisa mineral e da concepção dos projetos, através da atuação e influência de determinados atores. Destacam-se as práticas que afetam diretamente as comunidades, cujas consequências mais graves resultam em “silenciamentos”, desterritorializações e alterações substanciais nos territórios.

Outra prática que nem sempre se escuta passar pelo crivo da legislação são as de caráter político, destacando-se os financiamentos de campanhas eleitorais que asseguram influência sobre os detentores de cargos eletivos e, por via de consequência, o acesso a recursos oriundos da tributação sobre a mineração.

A bem da verdade, estas estratégias praticadas para garantir o êxito da implantação dos empreendimentos minerários nos territórios fazem parte de conjunturas e processos que ocorrem no âmbito da economia internacional, orientada pela oferta de *commodities*, isto é, chegam às escalas nacionais, regionais e locais como resultado de atuações transescalares.

No caso do Brasil, estes processos desenham um neoextrativismo em curso nos territórios e apontam tendências para a reprimarização da economia. E, mesmo em um município como São José do Norte, que se caracteriza por uma configuração mais relacionada aos aspectos rurais e atividades econômicas primárias, fatos que não favorecem a instalação de empreendimentos de grande porte, os processos transescalares produzem efeitos. O Projeto Retiro, empreendimento da empresa RGM

que objetiva a extração de minerais pesados no território do município, é um exemplo representativo, exatamente em um momento em que presencia uma fragilização das normas ambientais e dos órgãos de fiscalização.

Além dos impactos ambientais e sociais inerentes à própria atividade de mineração, especificamente o caso do Projeto Retiro apresenta características que o singularizam e evidenciam a sua significância local e regional: com áreas de influência que, de acordo com o seu RIMA, se estendem até o município de Rio Grande, mas que, na verdade, alcançam os municípios próximos no entorno da Laguna dos Patos.

Outra relevante consequência do Projeto Retiro, que afeta sobretudo o próprio município de São José do Norte, consiste na delimitação das áreas de lavra em uma poligonal que atravessa o seu território desde as áreas rurais e se aproxima de sua área urbana. Conforme se observa nos mapas que representam a situação relatada, além de interferir em comunidades de produtores rurais, a cidade não poderá se desenvolver na direção norte, ou seja, todo o planejamento do município ficará condicionado ao interesse de uma empresa, concentrada em apenas uma atividade econômica. Em que pese essas consequências, o Projeto Retiro recebeu a Licença Prévia (LP) nº 546 do órgão ambiental competente, o IBAMA, em 14 de junho de 2017, com validade de quatro anos para procedimentos de localização e concepção do empreendimento.

A proposta de Plano Diretor de São José do Norte, enquanto instrumento que se destina a dirigir o desenvolvimento do município em seus aspectos urbanos e rurais, não chegou a contemplar as implicações do Projeto Retiro no projeto de lei originalmente encaminhado pelo Executivo em 2018. Entretanto, por meio de pressões das comunidades e da participação da população em audiências públicas, os vereadores encamparam a reivindicação da resistência popular e inseriram uma emenda no projeto de lei para proibir atividades de mineração em todo o território do município. Com a oficialização da emenda legislativa, tem-se um exemplo de organização do espaço geográfico por atuação estatal, apesar da origem na iniciativa popular. Com a sanção da prefeita, operou-se a legitimidade por meio da Lei Complementar nº 17, de 10 de maio de 2019, instituindo então o Plano Diretor do município.

A partir deste fato, vislumbra-se um conflito de competências legislativas entre a União e o município de São José do Norte. Por um lado, o parâmetro constitucional

determina que somente a União pode dispor sobre tudo que se relaciona aos recursos minerais. Por outro lado, entre as matérias do chamado interesse local do município está o “adequado ordenamento territorial”.

Ora, nesse contexto, o que seria um ordenamento territorial adequado senão aquele que atende a princípios e valores como a função social da propriedade, a proteção ambiental, o respeito ao território e os anseios de sua população. Assim, o território configura-se como a variável espacial da legislação, ponto de relação entre o Direito e a Geografia. É o objeto de que o município dispõe para realizar o planejamento e a ordenação das atividades que somente à municipalidade cabe dispor.

Ademais, consoante também já abordado neste trabalho, não se perca de vista que a CF atribui ao município no art. 182, a competência para elaborar e aprovar o seu Plano Diretor, dispositivo regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Se, no âmbito do processo de planejamento do uso do seu território, o município não puder zoneá-lo a fim de dispor se e quais atividades poderão ser praticadas, infere-se que a competência conferida por normas como a própria CF e o Estatuto da Cidade acaba por não se mostrar plena, posto que limitada à decisão e atuação de outros entes federativos.

Especificamente no caso do Projeto Retiro em São José do Norte, por certo estas questões ganharão vulto com a iminente expiração da LP e os próximos desdobramentos do processo de licenciamento ambiental em licenças de instalação e de operação do empreendimento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 02 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 14 de janeiro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0001.htm) Acesso em 02 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018**. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, 13 de junho de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Diário Oficial da União. Brasília, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940**. Código de Minas. CLBR. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 18 de julho de 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm) Acesso em 04 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945**. Dispõe sobre a organização da vida rural. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del7449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del7449.htm) Acesso em 16 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 30 de novembro de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm) Acesso em 16 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União. Brasília, 27 de outubro de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm) Acesso em 16 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978.** Dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 26 de setembro de 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6567.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6567.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm) Acesso em 14 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989.** Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de julho de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7805.htm) Acesso em 04 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Diário Oficial da União. Brasília, 29 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá

outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 14 de março de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.314, de 14 de novembro de 1996.** Altera dispositivos do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de novembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9314.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 7 de agosto de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 13 de fevereiro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm) Acesso em 04 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 11 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em 04 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Diário Oficial da União. Brasília, 27 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990,

11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de junho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm) Acesso em 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União. Brasília, 9 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm) Acesso em 13 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986.** Conselho Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> Acesso em 14 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Conselho Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso em 14 mai 2021.

CARVALHO, Luna Dalla Rosa. **Megamineração e (sub)desenvolvimento no RS.** Documento eletrônico. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/megaminerao-e-subdesenvolvimento-no-rs/> Acesso em: 16 abr 2021.

COMITÊ DE COMBATE À MEGAMINERAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://rsemrisco.org.br/> acesso em: 04 mar 2021.

COELHO, Tádzio Peters. **Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero-aquífero: o discurso do desenvolvimento minerador e o projeto apolo.** 2012. 112p. Dissertação

(Mestrado em Ciências Sociais), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, Cristiane Simões Netto. **A empresarização do espaço em cidades locais: um estudo no município de São José do Norte/RS**. 2017. 235p. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

COUTO, Perla Duarte do. **Do cais à cidade e da cidade ao cais: o protagonismo do porto velho no processo de desenvolvimento socioespacial da cidade do Rio Grande/RS**. 2019. 225p. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

DUMMER, Juliana. 2009. **A formação territorial e urbana da cidade de São José do Norte, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil**. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/249.pdf> Acesso em: 02 abr 2021.

FARINHA, Alessandra Buriol. **Memória e História da Mui Heroica Villa de São José do Norte: a Festa de Nossa Senhora dos Navegantes**. 2017. 260p. Tese (Doutorado em Memória Social e Patrimônio Cultural), Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

FREIRE, William. **Direito Ambiental Aplicado à Mineração**. Belo Horizonte: Editora Mineira, 2005.

FREITAS, Gabriella Rocha de. **Colonialidade, Desenvolvimento e Resistência Subalterna: a Instalação de Projetos de Infraestrutura de Grande Escala em São José do Norte**. 2019. 239p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

\_\_\_\_\_. **“Não acreditamos nesse tipo de progresso”: a Rio Grande Mineração em São José do Norte**. In: Seminário de Sociologia “A Sociologia e os Desafios do Presente”. Santa Maria, 2017.

FONTOURA, Luiz Fernando Mazzini. **As relações sociais de produção e a produção do espaço agrário em São José do Norte**. 1994. 111p. Dissertação (Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.

GUERRA, Antônio José Teixeira. **Novo dicionário geológico-geomorfológico**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **Território e multiterritorialidade: um debate**. Geographia, Niterói, UFF, Ano 9, n. 17, 19-46, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Plano de Ação para o Avanço das Mulheres na Indústria de Mineração**. 1ª ed. Brasília, 2020. Disponível em: [www.portaldaminerao.com.br/ibram/publicacoes](http://www.portaldaminerao.com.br/ibram/publicacoes) Acesso em 02.05.2021.

LAPUENTE, Rafael Saraiva. **O jornal impresso como fonte de pesquisa: delineamentos metodológicos**. In: 10º Encontro da Rede Alfredo de Carvalho (ALCAR), 2015, Porto Alegre. 10º Encontro Nacional de História da Mídia, 2015.

MACEDO, Dione. **A inserção da atividade minerária em plano diretor municipal: uma discussão sobre o caso da indústria de extração de rochas ornamentais no noroeste do Estado do Espírito Santo**. 2011. 90p. Dissertação (Mestrado em Geociências), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MANSUR, Maíra. Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/PHB Biliton. In: ZONTA, M. e TROCATE, C. (Orgs.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/PHB Biliton**. Coleção A questão mineral. Vol. 2. Marabá: Editorial iGuana, 2016.

MILANEZ, Bruno. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: MALERBA, Julianna (Org.). **Novo marco legal da mineração no Brasil: para quê? para quem?** Rio de Janeiro, Fase, 2012.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico**. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

OLIVEIRA, Ana Lúcia Costa de. **O portal meridional do Brasil: Rio Grande, São José do Norte e Pelotas no período colonial (1737 a 1822)**. 2012. 350p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PEREIRA, Denise de Castro. Mineração: elementos do contexto atual. In: GUIMARÃES, E. N. M. B e PEREIRA, D. C. **Mineração e sociedade: abordagens multidisciplinares sobre desafios e urgências à luz da tragédia da Bacia do Rio Doce**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 7ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

\_\_\_\_\_. **República Velha Gaúcha: charqueadas, frigoríficos, criadores**. Porto Alegre: Movimento/IEL. 1980.

POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. **A Eficácia Legal na Desativação de Empreendimentos Minerários**. São Paulo: Signus, 2007.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIO GRANDE. **Lei nº 6.585, de 20 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal. Diário Oficial do Município. Rio Grande, 21 de agosto de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2008/659/6585/lei-ordinaria-n-6585-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-participativo-do-municipio-do-rio-grande-e-estabelece-as-diretrizes-e-proposicoes-de-desenvolvimento-urbano-municipal?q=6585> Acesso em 14 mai 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial> Acesso em 04 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Regionalização da Região Funcional 5.** Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134143-20151117112130caderno-final-rf5.pdf> Acesso em 04 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.876, de 26 de dezembro de 2002.** Altera disposições da Lei Complementar nº 9.184, de 26 de dezembro de 1990, revoga a Lei Complementar nº 10.816, de 15 de julho de 1996, transforma a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul agregando novos Municípios a esta, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Porto Alegre, 27 de dezembro de 2002. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=2920&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=2920&Texto=&Origem=1) Acesso em 13 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Perfil Socioeconômico do Corede Sul.** Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, n. 26, p. 822-868, fev. 2016. Disponível em <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095141-perfis-regionais-2015-sul.pdf> Acesso em: 04 abr 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite et. al. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada.** Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Ata Ordinária nº 15, de 29 de abril de 2019.** Sessão Plenária da Câmara Municipal de Vereadores de São José do Norte-RS. Disponível em <https://www.camarasinorte.rs.gov.br/index.php/ata-ordinaria-no-015-2019/> Acesso em: 14 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 17, de 10 de maio de 2019.** Diário Oficial do Município. São José do Norte, 11 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/leis-municipais?ano=2019> Acesso em 14 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Moção Legislativa nº 5, de 16 de outubro de 2017.** Moção de repúdio ao Projeto de Mineração Retiro, no Município de São José do Norte-RS, da Empresa RGM S/A e aos Projetos de Minas do Alto Camaquã, no Rio Camaquã-RS, das Empresas Votorantim Metais e Lamgold Brasil. Disponível em

<https://www.camarasjnorte.rs.gov.br/index.php/mocao-legislativa-no-0052017/> Acesso em: 14 mai 2021.

SANTOS, Caio Floriano dos; MACHADO, Carlos Roberto da Silva. Extremo Sul do Brasil: uma grande zona de sacrifício ou paraíso de poluição. In: MACHADO, C.R.S. et. al. **Conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios**. Porto Alegre, Evengraf, 2013.

SANTOS, João Vitor. **Rio Grande do Sul: a nova fronteira mineral para as empresas transnacionais**. Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/590506-rio-grande-do-sul-a-nova-fronteira-mineral-para-as-empresas-transnacionais-entrevista-especial-com-caio-santos> Acesso em: 16 abr 2021.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Ordenamento Territorial Geomineiro. Disponível em: [https://www.ipt.br/solucoes/90-ordenamento\\_territorial\\_geomineiro.htm](https://www.ipt.br/solucoes/90-ordenamento_territorial_geomineiro.htm) Acesso em: 04 mar 2021.

SCHENEIDER, Sérgio e WAQUIL, Paulo Dabdab. Desenvolvimento agrário e desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: uma caracterização socioeconômica a partir dos municípios. In: SUERTEGARAY, D.M.A et. al. **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação**. 2ª ed. Porto Alegre: Edufrgs, 2012.

SERRA, Sílvia Helena. **Direitos Minerários: formação, condicionamentos e extinção**. São Paulo: Signus, 2000.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO RIO GRANDE DO SUL. Perfil das Cidades Gaúchas. São José do Norte. 2020. Disponível em: [https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas-Sao\\_Jose\\_do\\_Norte.pdf](https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Jose_do_Norte.pdf) Acesso em 15 abr 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. São Paulo, Malheiros,

2006.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

TOMAZELLI, L. J. & VILLWOCK, J. A. O Cenozóico costeiro do Rio Grande do Sul. In: HOLZ, M. & DE ROS, L. F. **Geologia do Rio Grande do Sul**. 2000, p. 375-406. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/estratigrafia/Diversos/Tomazelli%20&%20Villwock%202000.pdf>  
Acesso em 16 abr 2021.

TUNES, Marcelo Ribeiro. **O zoneamento econômico-ecológico como fator de viabilização da mineração em áreas de preservação permanente**. Areia & Brita, n. 26, p. 21-23, abr/mai/ago, 2005.

UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico**. Brasília: Geodireito, 2017.

VANACOR, Paula Lima. **Atores, escalas e produção do espaço: a atividade carbonífera em Candiota/RS**. 2020. 181p. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

WEISSHEIMER, Marco. **Impacto ambiental de projeto de mineração de titânio preocupa comunidade de São José do Norte**. Documento eletrônico. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/07/impacto-ambiental-de-projeto-de-mineracao-de-titanio-preocupa-comunidade-de-sao-jose-do-norte/> Acesso em 16 abr 2021.