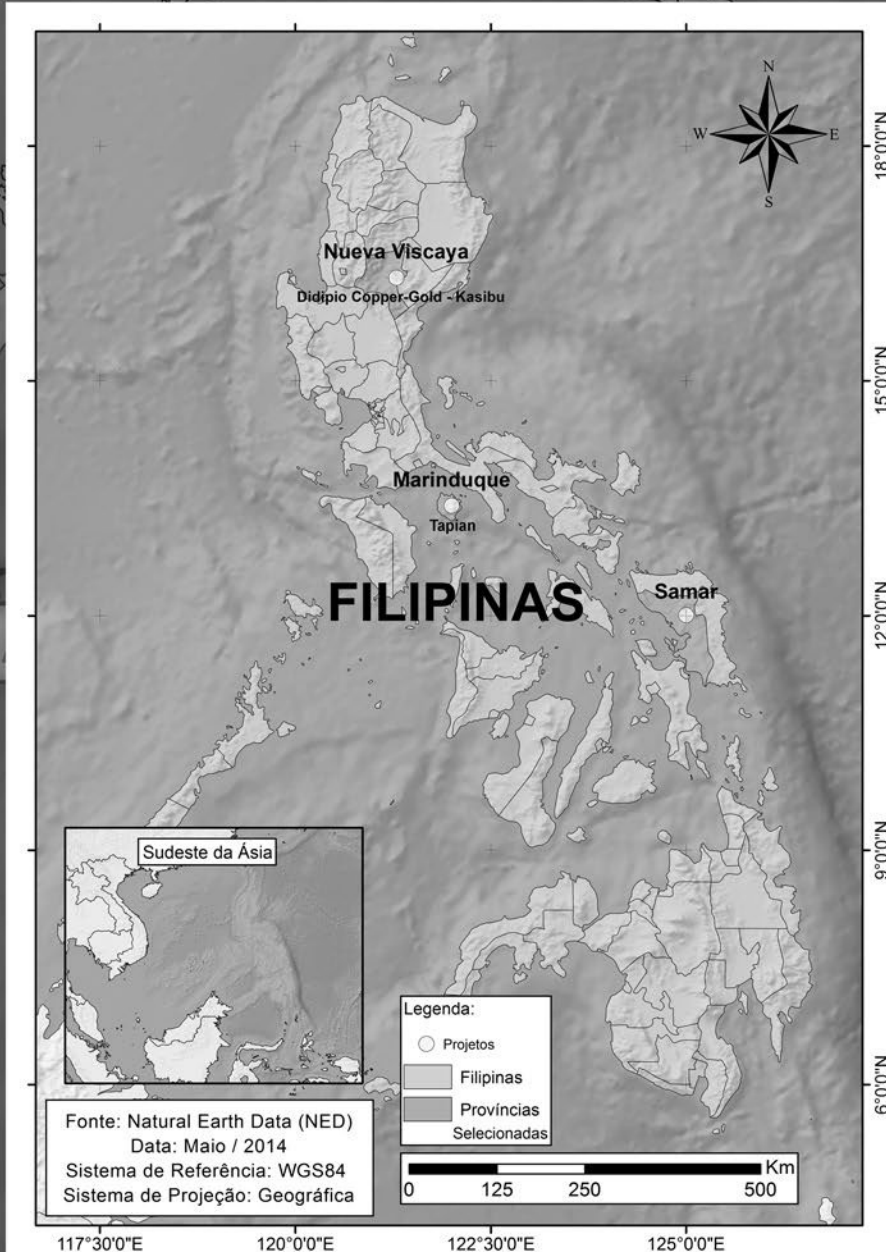


Tapian

FILIPINAS



FILIPINAS: 'CATÁSTROFE' AMBIENTAL, SOCIEDADE CIVIL E COALIZÃO ANTI-MINERAL

Rodrigo Salles P. Santos

APRESENTAÇÃO DO CASO

O objetivo do texto é apresentar um relato das condições econômicas, políticas e sociais que produziram um sentimento anti-mineral enraizado em escala nacional e, mais especificamente, levaram a processos de contestação social às atividades extrativas de grande porte e a soluções institucionais para sua restrição e proibição - tais como a negação de consentimento e a moratória - em escalas local e regional.

O caso remete a características socioambientais específicas, como estados extremos de vulnerabilidade econômica e a desastres naturais, mas, sobretudo, articula a construção social de um evento de dano ambiental em 'catástrofe' exemplar - o caso da Marcopper - à reconfiguração liberal do marco regulatório da mineração nos anos 1990 (Ato Mineral de 1995). Mobiliza, ainda, o processo de descentralização política e de fortalecimento da sociedade civil, assim como o papel de agentes de contestação-chave (organizações populares e não governamentais, assim como a Igreja Católica) como os elementos decisivos da ascensão de uma coalizão anti-mineral, cada vez mais nacional.

O texto se subdivide em três partes, apresentando primeiramente aspectos de caracterização geral do país e de sua indústria extrativa mineral, assim como de seu complexo processo histórico-político em torno da centralização e descentralização do poder e, sobretudo, da liberalização da participação do capital estrangeiro na indústria extrativa mineral. Em seguida, faz uma avaliação do processo de con-

testação social da atividade, centrada na demanda pelo banimento da mineração de grande porte, nas oportunidades e restrições produzidas por catástrofes ambientais, confronto político e condições socioambientais, dinâmicas e estratégias de restrição em escala provincial e aos papéis desempenhados por agentes-chave. Finalmente, suas considerações finais procuram elaborar uma síntese do caso filipino, acentuando seus principais elementos.

CONTEXTO NACIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DO PAÍS

As Filipinas constituem um arquipélago de 7.107 ilhas, localizado no Sudeste da Ásia, entre o Mar das Filipinas e o Mar do Sul da China, ao leste do Vietnã. O país possui área total de 300 mil km², o 73º maior território de um Estado-nação. Sua geografia é predominantemente montanhosa. O país se encontra em um cinturão de tufões, sendo afetado, em média, por 15 deles e por 5 ou 6 tempestades ciclônicas ao ano, assim como por deslizamentos de terra, terremotos e tsunamis - além da intensa atividade vulcânica (2013). O arquipélago é ainda vulnerável à seca induzida pelo fenômeno climático El Niño (HOLDEN, 2013).

Apesar de sua dimensão territorial, abriga a 13ª maior população do mundo, com 105.720.644 milhões de habitantes. A despeito da elevada densidade demográfica, estimada em 352,40 hab./km², apenas 48,8% da população residia em áreas urbanas em 2011. O povo filipino é, ainda, etnicamente diversificado, sendo a etnia Tagalog (28,1%) a principal. Suas línguas oficiais são o filipino (de base Tagalog) e o inglês, e o catolicismo a religião majoritária (82,9%), segundo dados de 2000 (CIA, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país no Ranking do IDH Global 2012 era de 0,654, na 114ª posição mundial, o que a coloca entre as nações caracterizadas por nível médio, situando-se abaixo do nível regional da Ásia Oriental e do Pacífico (UNDP, 2013). Ademais, 26,5% da população se encontra abaixo da linha de pobreza, segundo dados de 2009 (CIA, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) filipino estimado para 2012¹ era de US\$431,3 bilhões, a 32ª posição em âmbito mundial. No entanto, o PIB per capita do país para o mesmo ano era de meros US\$4,5 mil ao ano, situando as Filipinas na 165ª posição. A composição do PIB é dominada pelo setor terciário

1 Os dados são estimados para dólares de 2012 e corrigidos segundo a paridade do poder de compra (CIA, 2013).

(57,1%), seguido pela indústria (31,1%) e por um setor primário bastante significativo (11,8%) (CIA, 2013).

O setor secundário é pouco diversificado, predominando a produção de calçados e roupas, produtos farmacêuticos e químicos, o processamento de alimentos, a montagem de produtos eletrônicos e também a pesca e o refino de petróleo. Por sua vez, os principais produtos agropecuários do país são abacaxi, arroz, banana, cana de açúcar, carnes bovina e suína, coco, mandioca, manga, milho, ovos e peixe (CIA, 2013).

A balança comercial do país apresentou déficit em 2012. O valor dos bens transacionados com o exterior atingiu US\$114,228 bilhões em 2012, enquanto as receitas totais de exportação chegaram a US\$52,1 bilhões, de modo que o déficit comercial das Filipinas atingiu US\$10,029 bilhões (NSO, 2013a).

As Filipinas exportaram bens no valor total de US\$46,28 bilhões em 2012, com ênfase na comercialização de semicondutores e produtos eletrônicos, equipamento de transporte, vestuário, produtos a base de cobre, derivados de petróleo, óleo de coco e frutas. Tendo em conta que todos os principais parceiros comerciais são asiáticos - Japão (19%), China (11,8%), Cingapura (9,3%), Hong Kong (9,2%), Coreia do Sul (5,5%) e Tailândia (4,7%) - e os mercados nos quais seus produtos de exportação se inserem, admite-se que as Filipinas integram, subordinadamente, redes globais de produção (RGPs) (BORROMEIO; GARCIA; INTAL, 2009; HENDERSON et al., 2011) dominadas pelos principais países exportadores asiáticos, China e Japão.

As importações do país atingiram US\$61,49 bilhões em 2012, estando concentradas em produtos eletrônicos, máquinas e equipamento de transporte, ferro e aço, tecidos, produtos químicos, plásticos, além de grãos e combustíveis minerais. Quanto às importações, o padrão de relacionamento é apenas ligeiramente mais amplo, incorporando os EUA (11,5%) e a Arábia Saudita (5,6%), em função da demanda de commodities agrícolas e combustíveis, no grupo de parceiros asiáticos liderados por China (10,8%) e Japão (10,4%) (CIA, 2013).

2. AGENTES ECONÔMICOS E ESTRUTURA DO MERCADO

Considerando a participação relativamente restrita do setor extrativo mineral na composição da produção nacional em âmbito mundial - entre 2% e 4% do Valor Adicionado (ICCM, 2012), as Filipinas não se subtraem ao padrão geral. Em 2012, o PIB nacional foi registrado em US\$250,175 bilhões². O Valor

2 Os dados originais se encontram em moeda filipina, tendo a conversão cambial sido realizada a partir da taxa de câmbio anual média PhP-US\$ para o ano de 2012 (42,23), publicada pelo National Statistics Coordination Board (NSCB) das Filipinas (NSBC, 2013).

Adicionado do setor extrativo mineral, por sua vez, atingiu US\$2,876 bilhões, sendo necessário enfatizar a participação significativa da extração de ouro nesse resultado (FONG-SAM, 2013). Desse modo, a participação da indústria extrativa mineral no PIB atingiu apenas 1,15% (NSBC, 2013).

Entretanto, no que concerne à dotação de recursos naturais do arquipélago filipino - localizado no círculo de fogo do Pacífico, são dignas de nota suas reservas de madeira, petróleo e sal. Mais importante, o país possui reservas amplas e diversificadas de minerais metálicos, particularmente não ferrosos, como cobalto, cobre, níquel, ouro, petróleo, prata e sal (CIA, 2013), além de reservas de chumbo e de zinco (HOLDEN, 2005; 2012; HOLDEN; JACOBSON, 2006).

No que respeita ao comércio exterior de bens minerais, as exportações filipinas totais em 2012 atingiram US\$2,264 bilhões (NSO, 2013a), 4,35% das receitas totais de exportação. Quanto à participação de minerais selecionados, cobre metálico, concentrados de cobre, ouro e aglomerados de ferro se destacam. Fong-Sam (2013) afirma que em 2011 essas exportações foram acompanhadas ainda pelo níquel, dirigindo-se predominantemente para a Austrália, o Canadá, a China e o Japão.

Quanto à importação de bens minerais, por sua vez, os dados apresentados pelo Escritório de Estatísticas Nacionais apresentam comparabilidade limitada. Em vez da denominação “produtos minerais”, as informações sobre importações são indistintamente apresentadas sob o rótulo “matérias-primas & bens intermediários”, de modo que o ingresso de “minérios metálicos” atingiu o valor de US\$790,185 milhões, de “metais não ferrosos” a cifra de US\$689,856 milhões e “minério de ferro não aglomerado” apenas US\$88,065 milhões (NSO, 2013b). Essa estimativa bruta aponta que as importações de bens minerais atingiram cerca de US\$1,5 milhões em 2012, mantendo o superávit mineral filipino - a despeito da elevada dependência do país das importações de ferro e aço, além de petróleo (FONG-SAM, 2013).

O níquel se destaca no contexto da produção mineral filipina. Em 2011, a produção atingiu 204 mil t. (FONG-SAM, 2013), havendo 22 minas operacionais em 2012, sendo digno de nota o projeto Tagana-an, da Hinatuan Mining Corp. (MGB, 2013). Por sua vez, a produção de cobre atingiu 63.835 t. de metal contido no ano (FONG-SAM, 2013), sendo cinco as minas em operação em 2012 (MGB, 2014), dentre as quais se destaca o projeto Didipio Copper Gold, da Oceana Gold Philippines, Inc. (MGB, 2013).

A exploração de ouro chegou a 31.120 kg em 2011 (FONG-SAM, 2013) a partir de seis minas operacionais bimetálicas (ouro e prata) e de projetos polimetálicos associados a jazidas de cobre (MGB, 2014). A extração de prata atingiu 45.530 kg em 2011. A obtenção de zinco concentrado, por sua vez, atingiu 18,17 t. em 2011. As Filipinas ainda exploram, de forma pouco expressiva,

minério de ferro (1,2 mil t. em 2011) e minerais não ferrosos, sendo mais significativa sua produção de minerais industriais. Finalmente, o volume total da produção de cromita em 2011 foi de 25.483 t. (FONG-SAM, 2013).

A avaliação da penetração do capital estrangeiro na indústria extrativa mineral filipina ainda é contraditória. A totalidade (20) das companhias mineradoras listadas na Bolsa de Valores das Filipinas em fevereiro de 2014 era de origem doméstica, sendo que apenas quatro empresas havia aberto capital (PSE, 2014; SIY, 2013) após o Ato Mineral de 1995, prevendo acordos de produção liberalizantes dos requerimentos de propriedade. Acredita-se, no entanto, que o número de mineradoras estrangeiras no país tenha aumentado cerca de 400% entre fins de 1994 e 1996 (HOLDEN, 2005).

Assim, o portal InfoMine, Inc., referindo-se às 13 “companhias ativas nas Filipinas no noticiário [setorial]”, cita explicitamente sete mineradoras australianas (Bezant Resources plc, Medusa Mining Ltd., Mining Group Ltd., Oceanagold Corp., Red 5 Ltd., Red Mountain Mining Ltd., Sierra Mining Ltd.), três canadenses (B2Gold Corp., Cadan Resources Corp. e TVI Pacific Inc.), uma inglesa (Metals Exploration plc), uma norte-americana (Tiger International Resources Inc.) e apenas uma filipina (Lepanto Consolidated Mining Co.) (INFOMINE, 2014).

Estima-se que das 58 minas existentes em território filipino em 1981, tenham restado apenas oito em 2002, com o grande maioria (43) dos processos de fechamento de mina se dando entre 1981 e 1996 (PRRM, 2005). O contexto sociopolítico filipino do período é crucial para o entendimento do processo, de modo que a presença de multinacionais mineradoras no país hoje representa um influxo de capital estrangeiro, repellido pela situação de insegurança político-institucional do início dos anos 1980 e pelo nacionalismo revigorado a partir da redemocratização do país, em 1986.

3. MARCO REGULATÓRIO

3.1 NÍVEL DE CENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES

No que respeita à escala nacional, as Filipinas são um Estado unitário, dotado de uma forma de governo republicana, sendo sua denominação convencional República das Filipinas. Por sua vez, o regime de governo filipino é presidencialista, tendo à frente, desde 30 de junho de 2010³, o Presidente Benigno Aquino, chefe de Estado (chief of state) e de governo (head of government).

A divisão de poderes no governo comporta, ainda, um Poder Legislativo bicameral. O Senado compreende 24 representantes, sendo metade deles

³ As eleições para a Presidência da República são realizadas a cada seis anos a partir de voto popular.

eleita a cada três anos para mandatos de seis anos. Por sua vez, a Câmara dos Deputados possui 287 assentos, sendo 230 relativos à representação distrital e 57 à representação de minorias, escolhidos a partir de listas partidárias, sendo os deputados eleitos por voto popular para mandatos de três anos. O sistema político filipino é, ainda, pluripartidário.

Geograficamente, as Filipinas se configuram a partir de três grandes arquipélagos, a saber, as ilhas Luzon, Visayas e Mindanao. A divisão político-administrativa é, no entanto, mais complexa, compreendendo quatro níveis de unidades governamentais locais, sendo um deles apenas administrativo.

O primeiro nível é composto por 17 regiões administrativas, consideradas como ramificações do governo nacional ou agrupamentos de províncias e, portanto, não comportam processos políticos decisórios. Desse modo, as ilhas Luzon compreendem oito regiões (regiões I, II, III, IV-A, IV-B e V⁴, National Capital Region - NRC e Cordillera Administrative Region - CAR); as ilhas Visayas outras três (regiões VI, VII e VIII⁵); enquanto o arquipélago de Mindanao corresponde às demais seis regiões (regiões IX, X, XI, XII e XIII⁶, além da Autonomous Region in Muslim Mindanao - ARMM). Essa última região é, entretanto, excepcionalmente autônoma, portando poder político próprio e tendo à sua frente um governador regional.

Por sua vez, essas regiões administrativas reúnem 80 províncias - assim como cidades independentes, além da jurisdição provincial (CIA, 2013), constituindo subunidades governamentais locais primárias, regidas por um governador e possuindo um corpo legislativo próprio. Além disso, constituindo um nível intermediário de unidades de governo local, cidades (*component cities*) e municípios (*municipalities*) são submetidos à jurisdição provincial - salvo exceções independentes - e são administradas politicamente por um prefeito e por conselheiros eleitos.

Finalmente, o último nível de governo local é o *barangay* ou bairro, que pode ser considerado o equivalente a um vilarejo e é administrado por um dirigente eleito. Em setembro de 2012, havia 42.028 *barangays* nas Filipinas. *Barangays* compreendem ainda, subdivisões administrativas menores, como sítios ou *puroks*, que possuem lideranças não eleitas.

4 As regiões I a V são denominadas de Ilocos, Vale de Cagayan, Central Luzon, CALABARZON, MIMAROPA e Bicol, respectivamente. As duas regiões grafadas em maiúsculas representam acrônimos das principais unidades de governo local nelas contidas.

5 As regiões VI a VIII são respectivamente as de Western Visayas, Central Visayas e Eastern Visayas.

6 As regiões IX a XIII são respectivamente denominadas: Zamboanga Peninsula, Northern Mindanao, Davao, SOCCSKSARGEN e Caraga. A penúltima região é, também, um acrônimo das principais unidades governamentais que representa.

Mais importante, a racionalidade político-administrativo do país se apresenta, de modo oposto à concepção prevalente de poder político unificado em torno de uma unidade político-administrativa nacional e, dela, subdividido em favor de suas unidades componentes. De fato, a hierarquia político-administrativa filipina parte das menores unidades de governo local, ao nível dos barangays ou vilarejos.

Entretanto, tal organização representa uma inflexão bastante recente na história política filipina. Segundo Legaspi (2001), “as Filipinas possuem uma longa história de centralismo”, remontando à colonização espanhola, iniciada em 1565, com os primeiros povoamentos em Cebu, e que duraria efetivamente até 1899 - no esteio da Revolução Filipina, iniciada em 1896 e da Guerra Hispano-Americana, em 1898, resultante da intervenção dos EUA na Guerra de Independência de Cuba.

A colonização espanhola das Filipinas foi realizada através de “um governo político-militar centralizado que afirmava sua soberania sobre as pequenas comunidades” (GOBRIN; ANDIN, 2001). Nesse sentido, promoveu a subjugação quase completa das populações indígenas, à exceção das que se refugiaram nas regiões montanhosas do arquipélago.

Em 1901, o arquipélago foi anexado como uma colônia norte-americana, a partir da aprovação do Army Appropriation Act. O Estado norte-americano estabeleceria uma administração civil nas Filipinas que perdurou até 1935, o chamado Governo Insular. No entanto, durante a II Guerra Mundial, já em 1941, as Filipinas - dadas a sua posição geoestratégica e presença de posições militares dos EUA - seriam invadidas pelo então Império do Japão, e a ocupação japonesa duraria, com o apoio das oligarquias agrário-exportadoras do país (ANDERSON, 1988), até a rendição oficial imperial, em 2 de setembro de 1945 - apesar da guerrilha filipina⁷ e dos esforços norte-americanos de retomada do arquipélago.

Após o fim da guerra, em 1946, foi celebrado o *Treaty of General Relations and Protocol* ou Tratado de Manila com o Governo dos EUA, concedendo independência ao arquipélago. Apesar do reconhecimento da independência política, a influência dos EUA nas Filipinas permaneceria decisiva ao longo dos anos seguintes - por exemplo, através da presença de inúmeras bases militares, conservando-se significativa ainda hoje (LUM, 2012).

Mais importante, essa influência se manteria expressiva ao nível das relações comerciais entre os EUA e as Filipinas e, particularmente, a partir da

7 A organização Hukbong Bayan Laban sa mga Hapon (HUKBALAHAP), ou Exército do Povo Contra os Japoneses, foi a mais efetiva no movimento anti-ocupação durante a II Guerra Mundial. Os chamados Huks se originaram dos sindicatos urbanos e associações camponesas militantes que emergiram nos anos 1920 e 1930 em Central Luzon, e estavam ligados ao Partido Comunista das Filipinas (PCF) (FAST, 1973).

garantia do tratamento igualitário às empresas e cidadãos de ambos os países no que concerne à

[...] disposição, exploração, desenvolvimento e utilização de todas as terras agricultáveis, dotadas de recursos madeireiros e minerais de domínio público, águas, minérios, carvão, petróleo e outros óleos minerais, todas as forças e fontes potenciais de energia, e outros recursos naturais das Filipinas, assim como a operação serviços públicos (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1946).

A chamada Terceira República das Filipinas duraria cerca de 25 anos, se encerrando em 1972, com o estabelecimento da Lei Marcial (1972-1981) no país durante o segundo mandato do Presidente Ferdinand Marcos. A instauração do período ditatorial nas Filipinas remetia às raízes problemáticas do regime democrático filipino, apoiado politicamente em um sistema bipartidário estável e, do ponto de vista econômico, em uma oligarquia agrária homogênea e mobilizada como classe (FAST, 1973).

O estado de extrema desigualdade socioeconômica e pobreza da população rural filipina do período pré-guerra havia sido recomposto sobre as mesmas bases, com o apoio do neocolonialismo norte-americano. No entanto, a luta antifascista havia ampliado as bases de apoio à esquerda e reconfigurado a dissensão popular nacionalista, epitomizada pelos Huks, em fins dos anos 1940. A despeito do esforço bem sucedido de desmobilização por parte do Estado filipino de sua infraestrutura organizacional, “o conflito estava longe de acabar” (DIMOND, 2006)⁸, de modo que a guerrilha permeou o cenário político do arquipélago durante toda a Terceira República das Filipinas.

Segundo Anderson (1988), a “democracia cacique” do período entre 1954 e 1972 passou a exibir “as sementes de sua própria decadência” já a partir de fins dos anos 1960. Tais “sementes” podem ser resumidas sob a “pilhagem descontrolada e parasitária dos recursos estatais e privados” que levaria à “pauperização maciça dos desprivilegiados”, tornando o arquipélago a “sociedade mais deprimida e indigente” do Sudeste Asiático nos anos 1980.

A instauração da ditadura filipina consistiria, então, na resposta autoritária à tradução da crise socioeconômica, em seu ápice no segundo mandato de Ferdinand Marcos, em crise político-institucional. Desse modo, a Proclamação Presidencial No. 1081 em 21 de setembro de 1972, declarando a Lei Marcial, permitiu o uso imediato das Forças Armadas

⁸ Dimond aponta ainda, a importância do revivalismo islâmico que resultaria na formação do Front de Liberação Nacional Mouro (MNLF) em fins dos anos 1960 e da emergência do conflito paramilitar (2006).

das Filipinas contra os movimentos urbanos de esquerda - particularmente, contra o Novo Exército do Povo⁹, e contra os movimentos nacionalistas islâmicos, especialmente nas ilhas Mindanao (HOLDEN, 2005).

Os anos ditatoriais foram caracterizados pelo crescimento econômico do país, apoiado em empréstimos públicos e privados internacionais. No entanto, a partir de 1980 a crise do serviço da dívida atingiria as Filipinas, e o assassinato da principal liderança popular oposicionista, Benigno Aquino, em 1983, corroeu o já restrito apoio público do regime, conduzindo a uma série de eventos que expressavam a insatisfação popular massiva e a oposição oficial do governo norte-americano à continuidade do regime, em um conjunto de protestos populares que se iniciou em 1983 e se encerrou em 1986¹⁰.

A sua viúva, Corazón Aquino, lideraria as primeiras etapas do processo de redemocratização filipina. Inicialmente, Aquino estabeleceu um governo revolucionário e restaurou liberdades civis através da promulgação de uma Constituição da Liberdade transitória. Foi apontada ainda, uma comissão constitucional, sendo a nova Constituição ratificada em plebiscito popular em fevereiro de 1987.

A Constituição Filipina de 1987 “foi especificamente desenhada para amplificar os poderes das unidades de governo local nas Filipinas”, sendo essas a província, a cidade, a municipalidade e o *barangay* ou comunidade (HOLDEN; JACOBSON, 2006). Assim, em seu artigo X, a Constituição da República das Filipinas demandava ao Congresso Nacional a regulamentação de

[...] um código de governo local que deverá prover uma estrutura de governo local mais sensível e responsável instituída através de um sistema de descentralização com mecanismos eficazes de revogação, iniciativa, referendo; alocar seus poderes, responsabilidades e recursos entre as diferentes unidades do governo local; e prover qualificações, eleição, nomeação e remoção, prazo, salários, atribuições e funções e deveres dos funcionários locais, e todos os outros assuntos relativos à organização e funcionamento das unidades locais (BRILLANTES; MOSCARES, 2002).

9 O Novo Exército do Povo conduziu, desde então, ações de guerrilha contra o Estado filipino, sendo considerado o braço armado do PCF. A organização é explicitamente hostil à operação de atividades privadas de grande porte, particularmente controladas por capitais estrangeiros. Se opõe às indústrias madeireira e, especialmente, mineradora, tendo atacado projetos minerais com certa frequência (HOLDEN, 2005).

10 O período que se seguiu à revogação da Lei Marcial em 1981 e que se estendeu até 1986 ficaria conhecido como Quarta República das Filipinas.

Essa regulamentação específica, o *Republic Act* N. 7160, seria promulgada em 1991 (HOLDEN, 2005), sob o Código Governamental Local, que representa o marco regulatório da política de descentralização, promovendo a transferência de poderes, funções, responsabilidades e recursos técnicos e materiais¹¹ da escala nacional de governo para os níveis subnacionais.

Especificamente, a obrigatoriedade prevista no Código da representação de organizações não governamentais (ONGs) credenciadas em corpos executivos especiais locais - tais como comitês e conselhos de desenvolvimento, de educação e de saúde locais - tem apontando para uma “mudança estrutural na governança das comunidades” (LEGASPI, 2001).

A descentralização político-institucional é acompanhada, assim, por uma reorganização da sociedade civil de grandes dimensões nas Filipinas, no esteio do processo de redemocratização do país. Em estudo recente, cobrindo 3.459 organizações da sociedade civil - dentre as quais, cooperativas, organizações não governamentais, organizações cívicas, organizações populares, movimentos sociais e associações profissionais/industriais - foi identificado que o perfil dessas organizações é predominantemente rural e de base comunitária (V2V PIPELOG, 2011).

De fato, o Código Governamental Local institucionalizou o relacionamento entre organizações da sociedade civil e as unidades governamentais locais, promovendo, através de estrutura de financiamento própria, a participação das primeiras nos processos governamentais locais e “um impulso a uma sociedade civil forte nas Filipinas”. Acredita-se, assim, que a esfera na qual a “sociedade civil filipina tem sido mais efetiva em opor-se às atividades da indústria de minerais metálicos não-ferrosos é o terreno das unidades governamentais locais” (HOLDEN, 2005).

No que respeita à política ambiental básica, o Decreto Presidencial N. 1151, ou Código Ambiental das Filipinas, de 6 de junho de 1977 teria marcado uma mudança significativa na formulação e gestão das políticas públicas ambientais em direção a um programa integrado de proteção ambiental, introduzindo a exigência de avaliações (AIAs) e relatórios de impacto ambiental (RIMAs) a atividades econômicas privadas e projetos estatais “que afetem significativamente a qualidade do meio ambiente”, conforme enuncia o Decreto Presidencial N. 1586, que institui o Sistema de Declaração de Impacto Ambiental (MAGALLONA, 2001).

Além disso, o Código Ambiental estabeleceu os padrões e programas básicos na gestão de qualidade do ar, da água, uso da terra, recursos naturais e disposição de resíduos, sendo implementado pelo Conselho Nacional de Proteção Ambiental - responsável pela revisão das AIAs de projetos governamen-

¹¹ Por exemplo, a parcela da chamada Alocação Interna de Receita (IRA) para unidades governamentais locais foi ampliada de 20% para 40% do volume total (LEGASPI, 2001).

tais -, estabelecido pelo Decreto Presidencial N. 1121, de 18 de abril de 1977¹². Antes mesmo do Código Governamental Local, o Decreto Presidencial N. 1160 concedia poder aos dirigentes eleitos de *barangays* para “aplicar as leis sobre poluição e outras leis de controle ambiental” (MAGALLONA, 2001).

As contribuições do período de redemocratização ao novo sistema integrado de gestão ambiental foram a criação do Departamento de Ambiente e Recursos Naturais (DENR) a partir da promulgação da Ordem Executiva N. 192, de 1987 - o chamado Código Administrativo, e dos seguintes mecanismos: o Ato da República N. 6969, Sobre Substâncias Tóxicas e Perigosas e Controle de Resíduos Nucleares de 1990, e que implementou os compromissos da Convenção de Basel assumidos pelas Filipinas; o Ato da República N. 7586, que instituiu o Sistema Integrado Nacional de Áreas Protegidas, em 1992; assim como o Ato da República N. 8749, que regulou a criação de um programa nacional de gestão da poluição do ar, de 1999 (MAGALLONA, 2001).

3.2 PROPRIEDADE E CONTROLE DOS RECURSOS MINERAIS

O estabelecimento de um regime de acesso e controle dos recursos naturais remonta às fases iniciais do processo de colonização, com a consolidação de um regime de propriedade da terra nas Filipinas. Esse regime se assentou na doutrina feudal de *jure regalia*, isto é, na auto-imputação de direitos reais (*royalties*) sobre todo o território e os recursos naturais nele contidos, especificamente por parte da Coroa espanhola.

O domínio estatal, oposto logicamente ao direito consuetudinário, foi implementado, no entanto, de modo diferenciado ao longo da colonização, de modo que a Coroa espanhola reconheceu, implicitamente, os direitos territoriais de povos indígenas “ao aceitar possessões antigas e contínuas como prova de propriedade em lugar de títulos”. Diferentemente, o governo norte-americano minou progressivamente o regime de propriedade comunal no que concerne ao acesso, uso e controle dos recursos naturais, além de ter “estabelecido a infraestrutura política, cultural, econômica e social para facilitar a exploração de recursos” (ANGOC, 2006).

Assim, “uma série de estatutos da terra foram promulgados” a partir do início das atividades das equipes de pesquisa mineral dos EUA, garantindo “o controle do governo central sobre todas as terras”, tais como o *Land Registration Act* N. 496 (1902) - associando o registro e a propriedade da terra

12 Segundo os autores, inesperadamente, “o período da Lei Marcial produziu uma rica safra de atos legislativos, entre 1975 e 1977. Estes incluíram o Código de Saneamento, o Código de Águas, o Decreto de Pesca, o Decreto sobre Poluição Marinha, e o Decreto Acerca do Desenvolvimento e Conservação de Recursos de Corais”.

e o *Public Land Act* de 1905, declarando públicas as terras não registradas (CHALOPING-MARCH, 2011; GOBRIN; ANDIN, 2001).

Mais especificamente, a Lei Mineral (*Mining Law*), de 1906, estabeleceu um regime de concessão pública de terras minerais, com vistas à permissão de exploração e exploração minerais – em igualdade de condições entre cidadãos e empresas filipinos e norte-americanos. A ‘abertura’ seletiva das reservas de recursos minerais em terras públicas à comercialização, ocupação e exploração “iria desapropriar certos grupos de pessoas [...] de suas terras” (CHALOPING-MARCH, 2011), mais especificamente, “resultando em usurpação mais profunda das terras ancestrais dos povos indígenas por parte de entidades corporativas” (GOBRIN; ANDIN, 2001)¹³.

As cartas constitucionais filipinas, promulgadas sob os regimes democrático, em 1935; ditatorial, em 1973; e a partir da redemocratização, em 1987, apenas ratificaram a noção central da propriedade estatal sobre os recursos naturais (LA VINA; DE LEON; BUETA, 2012). Entretanto, a promulgação do *Commonwealth Act* 137, em 1936, introduziu um elemento propriamente nacionalista ao tratar do regime de acesso e uso dos recursos minerais, limitando a concessão de direitos sobre terras e recursos minerais de domínio público a cidadãos filipinos e restringindo a participação acionária estrangeira em corporações mineradoras a um máximo de 40% (THE COMMONWEALTH OF PHILIPPINES, 1936).

Apesar disso, relações comerciais centradas na oferta filipina de matérias-primas e na abertura de seu mercado aos bens manufaturados dos EUA foram garantidas via estabelecimento de tratados bilaterais, como os acordos *Tydings McDuffie Act* (oficialmente *Philippine Independence Act*), de 1934, e Laurel-Langley, de 1954 – este último perduraria até 1974 (GOBRIN; ANDIN, 2001).

O período ditatorial da história das Filipinas manteve a referida orientação formal, mas implementou um conjunto de medidas com vistas a definir “um caminho fácil para a extração dos recursos minerais do país” (CHALOPING-MARCH, 2011), sendo digno de nota o Decreto Presidencial 463, de 1974, que reduziu a tributação mineral efetiva e ampliou os direitos relacionados à concessões minerais sobre água, territórios de servidão e recursos madeireiros.

Apesar desses esforços, o panorama geral da indústria extrativa mineral filipina, acompanhando a crise econômica, política e social instalada no país no período, se deteriorou rapidamente entre 1981 e 1986. A redução drástica

13 O autor reitera, ainda, que a Lei Florestal (*Forest Law*), de 1905, no mesmo espírito, privilegiou concessões de exploração madeireira a entes privados em detrimento das formas de uso tradicional dos recursos florestais (GOBRIN; ANDIN, 2001).

do ingresso de divisas foi ainda agravada, ao longo dos anos 1990, pela queda dos preços internacionais de minerais metálicos. Assim, [...] no início de 1996, havia 15 empresas mineradoras de metálicos de larga escala no país, envolvidas na produção de ouro, prata, cobre, cromita e níquel (PRRM, 2005).

Como muitos outros países, as iniciativas governamentais ao longo das décadas de 1980 e 1990 representaram tentativas de atração do investimento estrangeiro, sendo a mineração um foco privilegiado. A partir do processo de redemocratização do país sob o governo de Corazón Aquino (1986-1992) e, conseqüentemente, com a reconfiguração de um regime de direitos de propriedade mais estável, a indústria extrativa mineral se reestabeleceria progressivamente.

Nesse sentido, foram centrais a promulgação da Constituição da República das Filipinas de 1987, que reafirmou, no espírito da noção de *jure regalia*, a propriedade do Estado sobre os recursos minerais; o Código de Investimento Abrangente de 1987, que estabeleceu regras de incentivo ao investimento direto estrangeiro; e, mais importante, o Ato de Investimento Externo (FIA), de 1991, que regulou as condições e incentivos à operação do investimento, assim como os limites da propriedade estrangeiros.

Entretanto, foi sob o governo de Fidel V. Ramos (1992-1998), caracterizado como de corte neoliberal (HOLDEN, 2012), que se deu a elaboração formal de uma “estratégia de desenvolvimento” explícita (Phillipines 2000) “liderada pela extração de recursos naturais” (HOLDEN, 2005), no bojo da qual seria promulgado o Ato Mineral de 1995. O novo código mineral filipino objetivou explicitamente “reviver a indústria mineral filipina” (HOLDEN; JACOBSON, 2006). Segundo Holden (2012), mais adiante, entre 2004 e 2010, o investimento no setor cresceria 30% anualmente em média.

O Ato assegurou a propriedade estatal dos recursos minerais, assim como disciplinou a exploração e exploração minerais, o processamento e a utilização de recursos, sob seus controle e supervisão completos. Estabeleceu, ainda, a possibilidade de o Estado filipino firmar acordos com terceiros para o desenvolvimento dessas atividades:

[...] todos os recursos minerais em terras públicas ou privadas, incluindo recursos madeireiros ou áreas florestais, tal como definido na legislação em vigor, estarão abertos a acordos minerais ou a requerimentos de acordos de assistência financeira ou técnica (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1995).

Suas principais regulamentações dizem respeito à repatriação integral de lucros, à liberdade de expropriação e, principalmente, aos tipos de licenças ou acordos de produção mineral, remetendo, de modo essencial, à

mineração de larga escala e aos requerimentos de propriedade ou participação acionária de mineradoras estrangeiras.

O primeiro tipo de licença foi denominado Acordo de Partilha da Produção Mineral (Mineral Production Sharing Agreement - MPSA), através do qual o Estado concede “o direito exclusivo sobre a condução das operações minerais e parcelas da produção bruta” (REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, 1995). A duração prevista do acordo MPSA é de 25 anos, e o limite de participação acionária de capital estrangeiro é de até 40% da operação mineral.

Entretanto, o Acordo de Assistência Técnica e Financeira (Financial Technical Assistance Agreement - FTAA), apesar do mesmo tempo de duração do MPSA, é caracterizado pela concessão de direitos de exploração de operações minerais de larga escala, com investimento mínimo de US\$50 milhões¹⁴, e, mais importante, permite até 100% de controle estrangeiro¹⁵ da propriedade mineral (HOLDEN, 2005; HOLDEN; JACOBSON, 2006; PRRM, 2005).

Esse último acordo reverteu uma tendência bem estabelecida do regime de acesso e controle dos recursos minerais nas Filipinas, tendo sido decisivo para a mudança drástica das expectativas da indústria extrativa mineral transnacional sobre os riscos de investimento e operação no país, assim como para a abertura de um ciclo de contestação social às atividades extrativas minerais.

CONTESTAÇÃO SOCIAL

1. DEMANDA

Nesse sentido, a partir de 1997, a constitucionalidade do acordo FTAA passou a ser questionada¹⁶ (PRRM 2005), permitindo um enquadramento em escala nacional dos inúmeros exemplos de oposição localizada às atividades minerais (GOBRIN; ANDIN, 2001; LA VINA et al., 2012). Desse modo, as Filipi-

14 Acordos desse tipo demandam, ainda, a apresentação de um RIMA como requerimento para a obtenção de um Environmental Compliance Certificate (ECC).

15 A estratégia de desenvolvimento com base no investimento direto externo (IDE) e, portanto, de abertura do setor mineral ao capital estrangeiro, foi amplamente apoiada pelo Banco Mundial, com ênfase particular recaindo sobre projetos com orientação exportadora. A diretriz do Banco teria influenciado consistentemente a elaboração e/ou revisão de códigos e leis minerais em mais de 90 Estados (HOLDEN, 2012). Igualmente importante nesse sentido foi o aconselhamento do Banco de Desenvolvimento da Ásia ao Mines and Geosciences Bureau (MGB) do DENR na formulação de uma estratégia de atração do investimento direto externo (HOLDEN, 2005).

16 A constitucionalidade do acordo foi confirmada pela Suprema Corte das Filipinas em 2005, no esteio de uma longa controvérsia político-jurídica, como se verá adiante.

nas vêm assistindo, desde então, ao surgimento de uma coalizão anti-mineral, apoiada em um renovado nacionalismo dos recursos:

Muitos na sociedade civil filipina veem o Ato Mineral, em especial suas disposições [sobre o acordo] FTAA, como sendo um convite para os novos mestres coloniais da Austrália [...] ou Canadá [...]. Muitos [...] veem as companhias mineradoras estrangeiras como sendo insensíveis ou indiferentes a questões de proteção ambiental. Em última análise, muitos [...] veem o investimento estrangeiro na extração de recursos minerais como alienação do patrimônio da nação ou mesmo uma perda de soberania nacional (HOLDEN, 2005).

Assim, um primeiro padrão de questionamento à indústria extrativa mineral e à estratégia estatal de desenvolvimento via exploração de recursos minerais pode ser efetivamente definido como institucional-jurídico. Nesse sentido, a judicialização da contestação social¹⁷ deu o tom da institucionalização da oposição à mineração, particularmente em torno da defesa da Lei dos Direitos dos Povos Indígenas (*Indigenous Peoples Rights Act* - IPRA), de 1997, e do questionamento da constitucionalidade do Ato Mineral.

O processo de contestação social daí derivado apoiou-se no reconhecimento legal dos direitos territoriais dos povos indígenas a seus domínios ancestrais a partir da promulgação do *Republic Act* N. 8371 ou IPRA em 1997 e da constituição da Comissão Nacional sobre os Povos Indígenas (*National Commission on Indigenous Peoples* - NCIP) em 2000, encarregada da definição procedimental, implementação das regulamentações e da função de arbitragem de conflitos (GOBRIN; ANDIN, 2001).

A promulgação de ambas as legislações (IPRA e Código Mineral) em um espaço de tempo restrito pode ser entendida como expressiva das contradições entre a estratégia de desenvolvimento econômico e os processos de democratização e descentralização.

Desse modo, a trajetória histórica nacionalista das Filipinas encontrou no Ato Mineral uma oportunidade específica de reavivamento, de modo que este “tornou-se o alvo das ONGs e o foco central da oposição, primariamente operar minas dentro do país” (HOLDEN, 2005).

Assim, ONGs de apoio jurídico questionaram a constitucionalidade do Ato Mineral em 1997 em nome do povo indígena B'laan, que havia negado o consentimento ao primeiro acordo de tipo FTAA do país. O FTAA havia sido

17 Diferentemente do exemplo norte-americano, em que a dimensão institucional da contestação foi explorada, predominantemente, a partir da vinculação com representantes do Poder Legislativo em escala estadual.

firmado já em 1995 com a companhia australiana Western Mining Corp. (WMC), na ilha de Mindanao¹⁸ (HOLDEN, 2005).

Por sua vez, a judicialização da defesa do IPRA, no ano de 2000, constituiu uma tática reativa ao questionamento de sua constitucionalidade. O argumento jurídico mobilizado em favor dos interesses da indústria extrativa mineral¹⁹ era de que os direitos de uso e controle da terra e dos recursos naturais atribuídos às populações indígenas tradicionais pelo IPRA e, sobretudo, a exigência do consentimento prévio e informado de todos os membros de uma comunidade indígena para a exploração dos recursos naturais localizados em terras de domínio ancestral, feria o direito de propriedade sobre os recursos naturais exclusivo do Estado filipino.

Nesse caso específico, a Suprema Corte das Filipinas foi incapaz de julgar o IPRA inconstitucional. Do mesmo modo, a decisão acerca da inconstitucionalidade das provisões do acordo FTAA do Estado filipino com a WWC foi efetivamente tomada, por maioria de votos, em 2004²⁰, ainda que esta tenha sido revertida no mesmo ano.

Um processo de institucionalização similar da oposição à indústria extrativa mineral se iniciou também em relação ao Poder Executivo e, especificamente, “muitas ONGs se engaja[ra]m na [...] advocacia administrativa ao nível do DENR [Departamento de Ambiente e Recursos Naturais] [...] para interromper projetos minerais indesejáveis] (HOLDEN, 2005).

No entanto, o desastre ambiental relacionado à mina Marcopper, descrito na subseção seguinte, constituiu propriamente um elemento difusor da mobilização da sociedade civil filipina contra as atividades extrativas minerais. Mais especificamente, a dimensão nacional da coalizão anti-mineral nas Filipinas foi forjada, inicialmente, a partir de uma estratégia de ação direta, via protestos e manifestações, além de reuniões e conferências organizadas pelas diversas organizações da sociedade civil. Ademais, o papel da Igreja Católica e da liderança religiosa ligada à Teologia da Libertação não pode ser subestimando (HOLDEN, 2005) nesse processo de emergência.

Assim, já em abril de 1996 foi realizada em *Northern Luzon a People's Regional Mining Conference*, com a participação de 130 delegados representando 87 organizações populares. A conferência reivindicou o repúdio do Ato Mineral, assim como o encerramento da exploração mineral no país. Em

18 Segundo Holden (2005), as populações indígenas tradicionais abarcam entre 15% e 20% do povo filipino, cerca de 2/3 dela vivendo na ilha de Mindanao, enquanto o restante dela habita a ilha de Luzon.

19 Cf. caso de Isagani Cruz e Cesar Europa v. Secretary of Environment and Natural Resources et al.

20 Cf. caso La Bugal Tribal Association Inc., et al. v. Victor O. Ramos, Department of Environment and Natural Resources, et al.

setembro do mesmo ano, o Conselho Nacional das Igrejas (National Council of Churches) organizou evento similar nas ilhas Visayas, resultando em um protesto na ilha de Negros, com a participação de 15 mil pessoas (HOLDEN, 2005).

Desde o início, a oposição à indústria extrativa mineral foi articulada em âmbito nacional, respondendo à própria dinâmica do Estado filipino e das agências de financiamento e cooperação internacional de promoção de uma “estratégia de desenvolvimento” (HOLDEN, 2005) centrada nos recursos minerais do arquipélago.

Assim, em fevereiro de 1998, a Conferência dos Bispos Católicos das Filipinas (*Catholic Bishops Conference of the Philippines*) emitiu uma nota de preocupação acerca do Ato Mineral, demandando sua revogação; enquanto em março, “mais de 500 representantes das populações indígenas, grupos religiosos, e fazendeiros viajaram para Manila e protestaram” (HOLDEN, 2005) contra o Ato e demandaram a rescisão de todos os acordos FTAAs e MPSAs firmados na frente do DENR.

Igualmente, uma manifestação realizada em frente ao Palácio Presidencial Malacanang em Manila reuniu lideranças indígenas e apoiadores do *Green Forum*²¹ em julho de 1999, enquanto a Conferência Nacional sobre Mineração (*National Conference on Mining*) seria realizada por diversas organizações populares e não governamentais em Baguio City, em maio de 2002. Finalmente, em outubro do mesmo ano, “24 lideranças representativas da sociedade civil (incluindo um arcebispo, três bispos, três padres e uma freira)” se reuniram em Dapitan (Província de Zamboanga del Norte), dando origem à Iniciativa Dapitan (*Dapitan Initiative*), contrária ao Ato, em favor do cancelamento de todos os acordos minerais e, sobretudo, em favor de “uma moratória sobre a emissão de concessões minerais de larga escala por 100 anos” (HOLDEN, 2005).

2. ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES

A ampla literatura acerca dos diferentes aspectos da relação entre a indústria extrativa mineral e a sociedade civil filipina é praticamente unânime em apontar a importância material e simbólica desproporcional assumida por um evento específico de degradação ambiental - o incidente da mina Marcopper, em Marinduque (BULAONG JR., 1996; COUMANS, 2002; HOLDEN, 2005; PLUMLEE et al., 2000). No âmbito deste trabalho, esse evento significativo assume o caráter de ponto de inflexão da estrutura de oportunidades e restrições políticas à mineração nas Filipinas.

De fato, a incessante referência ao incidente ambiental da mina Marcopper, em 1996, como “catástrofe” (HOLDEN, 2005) ou “desastre ambiental”

21 O Green Forum constitui uma rede nacional ambiental de organizações populares e organizações não governamentais (HOLDEN, 2005).

(COUMANS, 2002) – ou mesmo genericamente, como “tragédia” (BULAONG JR., 1996) – aponta para os efeitos práticos assumidos pela seleção e mobilização de elementos relativos a um contexto específico e sua construção social como forma de operação emblemática das atividades extrativas minerais, particularmente de empresas de capital estrangeiro, no arquipélago filipino. Importa recuperar parte da história do projeto (cf. subitem abaixo) com vistas a evidenciar o conjunto estruturado de elementos relativos ao episódio em função da emergência de um movimento nacional de oposição à mineração nas Filipinas.

2.1 O ‘DESASTRE’ DA MARCOPPER EM MARINDUQUE

Entre 1957 e 1964, a American Exploration & Mining Co., subsidiária da canadense Placer Development Ltd., iniciou um projeto de exploração na ilha de Marinduque (BULAONG JR., 1996; COUMANS, 2002). Em outubro de 1969, se iniciaram as operações de exploração e de processamento primário do cobre em concentrado, atingindo 15 t., dando origem à Marcopper Mining Co. (MMC).

A participação na MMC correspondia à legislação nacional vigente, sendo 39,9% das ações de propriedade da Placer Development (atualmente Placer Dome, Inc.) – o máximo permitido de participação acionária estrangeira – e o restante do governo filipino²². Apesar da participação minoritária, a Placer Development “assumiu a responsabilidade pelo planejamento, design e construção da mina” (COUMANS, 2002), mantendo ainda seu “controle gerencial” (PLUMLEE et al., 2000).

A mina Tapian se manteve operacional até 1991. Os rejeitos de baixa granulometria decorrentes da moagem e concentração foram inicialmente direcionados a uma represa própria ao norte da mina (PLUMLEE et al., 2000), o San Antonio Tailings Pond, que receberia, ao longo de 10 anos, 16 mil t. de rejeitos de mina (BULAONG JR., 1996).

Com a descoberta de um corpo mineral na região da bacia de rejeitos e o conseqüente início das operações na mina de San Antonio em 1975, a MMC redirecionou os rejeitos para a Baía Calancan, no lado norte da ilha, realizando sua disposição sobre a superfície da mesma – com a aprovação dos órgãos governamentais de regulamentação da pesca e da mineração e da National Pollution Control Commission (NPCC) (BULAONG JR., 1996). Estima-se que entre 1975 e 1990 tenham sido despejadas entre 200 e 300 milhões de t. de rejeitos (PLUMLEE et al., 2000).

No entanto, apenas em 1988, a Pollution Adjudication Board obrigou a MMC a encerrar suas operações de disposição e a responsabilizou pelos custos

²² Especula-se que o próprio Presidente Marcos possuía participação acionária na MMC. Em 1986, a Presidential Commission on Good Government (PCGG) revelaria que a Performance Investment Corp., que detinha 49% das ações da MMC, era controlada pelo Presidente Marcos.

de reabilitação da baía. Em cerca de “três anos a MMC irá transferir o despejo de rejeitos de mina da Baía Calancan para a mina Tapan” (BULAONG JR., 1996). Assim, em 1991, a MMC encerrou suas operações na mina Tapan, em favor da exploração da jazida San Antonio, estimada em 198,4 milhões de t.

A disposição dos rejeitos da nova mina San Antonio foi então direcionada para a mina Tapan, envolvendo o fechamento de um antigo túnel de drenagem de cerca de 6 km (BULAONG JR., 1996), ligando a mina, a 195 m acima do nível do mar, ao rio Makulapnit (PLUMLEE et al., 2000). A selagem do túnel se deu a partir de explosão e colapso da abertura, e da instalação de um plugue de concreto a 100 m de sua conclusão (BULAONG JR., 1996). Por volta de dezembro de 1995, o volume de 32,476 milhões de t. de rejeitos havia sido depositado na mina Tapan (HOLDEN, 2005).

Em 24 de março de 1996, o plugue de concreto “falhou catastróficamente” (Plumlee 2000) e o poço se rompeu, gerando a liberação de resíduos ácidos (uma lama cinza de rejeitos sulfídicos) estimados entre 1,5 e 3 milhões de m³ nos rios Boac e Makulapnit - seu tributário, assim como no oceano, a oeste da ilha (PLUMLEE et al., 2000). Em abril, “uma equipe da Organização das Nações Unidas declarou o rio [Boac] “biologicamente morto”” (HOLDEN, 2005), e observou a ausência de quaisquer estudos de impacto ambiental da operação (COUMANS, 2002). O colapso do depósito de rejeitos isolou ainda, cerca de 3.500 habitantes de oito *barangays* do resto da ilha de Marinduque (BULAONG JR., 1996).

Bulaong Jr. (1996), com expressivo viés favorável à MMC, descreve algumas das medidas tomadas pela empresa para mitigar o evento. Assim, “mais de 20 km de rodovias e pontes seriam construídas pela Marcopper para prover acesso aos *barangays* isolados”, assim como fontes e tanques de água, além de compensação às famílias afetadas até a regeneração do rio Boac.

O autor alega que a empresa implementou “imediatamente”, “procedimentos de fechamento” do túnel, conseguindo selá-lo 4 dias após seu início, e iniciou a instalação de um segundo plugue, a 600m do fim do túnel, em setembro de 1996, completando-a em agosto de 1997. Além disso, a empresa construiu 26 km de bancos de contenção em ambos os lados do rio Boac, como forma de prevenção temporária a possíveis transbordamentos e, consequentemente, ao carreamento dos resíduos para as áreas ribeirinhas.

Dentre as possíveis soluções técnicas para a regeneração do rio, a empresa drenou 1 km (quase 1 milhão de m³ de material escavado) de sua foz, de modo a criar uma bacia de captação dos rejeitos trazidos pela corrente - aumentando sua “capacidade de descarga” e reduzindo o “risco de alagamento na foz e na terra ao redor”, ambos “em cerca de 500%”. Em maio de 1997, uma sondagem indicava o quase completo preenchimento, de modo que

“claramente, o processo de dispersão natural e o canal drenado limparam o rio dos rejeitos de mina” (BULAONG JR., 1996)²³.

O autor mobiliza ainda, avaliações de “um especialista independente e dois assessores governamentais” para demonstrar a solução de ambos os problemas – selagem do túnel e regeneração do rio – a partir das intervenções da empresa. No entanto, o próprio autor reconhece que “o problema mais amplo da Marcopper [Mining Co.] de gerenciar a controvérsia, contudo, não estava [resolvido]” (1996).

* * *

Importa extrair do caso em questão algumas considerações relevantes para a compreensão da eclosão de um forte sentimento anti-mineral nas Filipinas. Assim, Bulaong Jr. acredita que o “incidente assumiu proeminência nacional”, sendo que a referida dimensão ou “interesse nacional revolveu em torno de três detalhes do incidente²⁴: que os rejeitos eram poluentes, sendo, portanto, tóxicos; que o rio Boac estava “morto”; e que muitos vilarejos foram isolados” (1996)²⁵.

Desse modo, “a mídia e os governos local e nacional contribuíram amplamente para a percepção pública que determinou o destino da Marcopper”, de modo que o Departamento de Meio Ambiente e Recursos Naturais (*Department of Environment and Natural Resources* - DENR) suspendeu indefinidamente as operações da empresa, no esteio de acusações e contra-acusações de diversos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo de corrupção e negligência.

Embora outros incidentes ambientais significativos tenham sido registrados desde então (como outro provocado pela Marcopper, em 1993²⁶; ou o de

23 Entretanto, o governo Filipino declarou o Estado de Calamidade dos vilarejos da Baía Calancan, por razões de saúde pública associadas à contaminação dos aldeões por chumbo (COUMANS, 2002).

24 Grifo nosso.

25 Bulaong Jr. (1996) mobiliza uma série de argumentos (da adequação à legislação e a parâmetros ambientais a amostras de água coletadas para verificação dos níveis de metais pesados) para sugerir a irrealidade dos dois primeiros elementos do evento – a toxicidade dos rejeitos e a mortalidade biológica do rio –, reconhecendo o terceiro, o isolamento de vilarejos.

26 Em 1991, a MMC havia construído uma represa para a deposição alegada de argila da mina San Antonio, na cabeceira montanhosa do rio Mogpog, próximo ao distrito homônimo, cuja população utilizava suas águas para alimentação própria e dos animais, além de para limpeza pessoal e lavagem de roupas. Em 1993, a represa se rompeu, inundando o distrito e inúmeras vilas e dizimando casas, criações de búfalos e outros animais, colheitas, além de vitimar duas crianças. A MMC negou responsabilidade pelo novo evento, atribuindo-o às chuvas derivadas de um tufão. Em 1995, o elevado volume do “rejeito tóxico” contido ameaçava romper novamente a represa, “fluindo livremente através do sobrefluxo dentro do rio” (COUMANS, 2002).

Rapu Rapu²⁷, em 2005), alguns trabalhos (HOLDEN, 2005; HOLDEN; JACOBSON, 2006) enfatizam o “efeito psicológico” negativo produzido na população filipina em geral, particularmente acerca dos efeitos ambientais da mineração de não ferrosos.

A “Placer Dome retirou seu pessoal das Filipinas logo antes do Natal” (COUMANS, 2002) de 2001 e posteriormente, a opinião pública teria conhecimento de que a empresa havia realizado uma operação de desinvestimento da MMC em 1997, através da transferência de sua participação a uma subsidiária integral sediada nas Ilhas Cayman, a MR Holdings. Assim, “antes de deixar [as Filipinas], a Placer Dome redigiu novos acordos confidenciais com os proprietários atuais da Marcopper [Mining Co.] para torná-la responsável pela regeneração adicional do rio [Boac] e pela compensação dos aldeões” (COUMANS, 2002).

Segundo a autora, ainda havia aproximadamente 821.380 m³ de rejeitos no rio em 2002, cerca de metade do volume original, liberando ácido²⁸ e metais pesados, enquanto o túnel da mina Tapian estava vazando novamente. Além disso, “milhares de aldeões ainda não havia recebido compensação” e a “limpeza do rio estava atrasada” (2002).

Bulaong Jr. (1996) relativiza²⁹ a responsabilidade da MMC no evento ao evidenciar que “sete dias antes do acidente, um terremoto, medindo 3,2 graus na escala Richter, sacudiu Marinduque; [se dando] seu epicentro a apenas 20 quilômetros da mina Tapian” - o que teria contribuído para o “fraturamento da rocha”. No entanto, sua relativização aponta para uma característica-chave da estrutura de oportunidades e restrições do caso filipino, que Holden (HOLDEN, 2005) define como “a vulnerabilidade única dessa nação-arquipélago a desastres naturais”.

Assim, a ocorrência frequente de terremotos, tufões e secas, dentre outros fenômenos naturais, torna as Filipinas “um dos países mais propensos a desastres do mundo”. Adicionalmente, como no caso do desastre de Marinduque, “a maioria dos depósitos minerais [no país] são encontrados em áreas montanhosas nas ilhas que estão em estreita proximidade espacial com o mar” (HOLDEN, 2005), o que torna ainda mais factível a mobilização simbólica do desastre ambiental como horizonte potencial de toda a atividade extrativa mineral.

27 Na ilha de Rapu-Rapu, na província de Albay, onde as atividades econômicas principais são a pesca artesanal e a agricultura e, em especial, onde 11 dos 13 barangays existentes abrigam mineradoras, vêm se verificando incidentes de mortandade de peixes desde 2005, provocados pela Lafayette Philippines, Inc. (LPI) (LUSTERIO-RICO, 2013).

28 A drenagem ácida de mina (acid mine drainage, AMD) consiste na oxidação de materiais sulfetados em contato com ar e água, produzindo, assim, ácido sulfúrico - particularmente danoso para águas superficiais e subterrâneas.

29 Ainda assim, o autor questiona, a partir de informações dos próprios engenheiros da empresa, a adequação da solução do plugue de concreto para o selamento do túnel.

Além disso, Holden (2005) chama a atenção para o acoplamento da fragilidade geográfica do país a uma vulnerabilidade econômica acentuada das comunidades filipinas. A dimensão econômica da vulnerabilidade diz respeito, mais especificamente, às formas tradicionais de reprodução social das comunidades filipinas, grandemente dependentes do território e dos bens naturais nele contidos.

Assim, pequenos agricultores e pescadores artesanais tendem a ser os grupos desproporcionalmente afetados por atividades extrativas minerais nas Filipinas, à medida que a agricultura e a pesca respondem pela maior parte da renda e do trabalho nas comunidades, como se tornará evidente na oposição à mineração no barangay Didipio e no estabelecimento de moratórias provinciais na ilha de Samar.

Mas a pobreza, particularmente em âmbito rural, é também um elemento-chave para apreender a ‘opção preferencial’ da Igreja Católica pelos pobres nas Filipinas, especialmente a partir da deterioração de suas condições de vida sob o regime ditatorial e da realização do II Conselho Plenário das Filipinas (PCP II) em 1991, no qual a instituição como um todo se auto-definiu como a “Igreja dos Pobres” (HOLDEN, 2012).

Do mesmo modo, a conjunção dos estados de vulnerabilidade ambiental e econômica da população filipina e, conseqüentemente, do potencial de injustiça ambiental a ela associado, tem constituído um eixo de aglutinação de “uma coleção dinâmica de organizações não governamentais (ONGs) envolvidas na advocacia ambiental em nome de setores marginalizados da sociedade, tais como os pobres rurais” (HOLDEN, 2013).

Entretanto, a mobilização da sociedade civil filipina não se restringe às organizações institucionalizadas, de modo que a contestação social no arquipélago possui, adicionalmente, um forte componente de confronto político (TARROW, 2009). Nesse sentido, a paisagem sociopolítica das regiões rurais Filipinas³⁰ é caracterizada pelo “conflito [latente, ainda que permanente] entre as Forças Armadas das Filipinas (AFP) e o Novo Exército do Povo (NPA)” (HOLDEN, 2012), assim como destas com grupos islâmicos em escala regional (HOLDEN, 2005).

Nesse contexto, e no que concerne particularmente à análise aqui desenvolvida, a violência política se expressa predominantemente nas regiões rurais, tanto através das ações de ataque a projetos minerais por parte do NPA, quanto do enfrentamento armado entre este e as Forças Armadas – em 2004, foram registrados 157 eventos desse tipo em 50 províncias do país, com o saldo de 359 mortos³¹ (HOLDEN, 2005).

30 No exemplo da ilha de Samar, estima-se que a base de apoio do NPA se espalhe por cerca de metade de todos os barangays das províncias samarenhas (HOLDEN, 2012).

31 Acredita-se, ainda, que a “presença pesada e agressiva das AFP” impulsione a adesão de

Mais importante, no que respeita à mobilização da sociedade civil filipina, a “militarização das áreas mineradoras” (HOLDEN, 2005) como resposta estatal à ação do NPA tem provocado a intimidação e criminalização dos ativistas anti-mineração e, sobretudo, instituiu um regime de terror, caracterizado por exemplos numerosos de violações de direitos humanos. Particularmente, “desde 2001 tem havido uma onda de execuções extrajudiciais, em que pessoas envolvidas em ativismo social têm sido assassinadas”. Entre 2001 e 2011, houve 1.273 execuções desse tipo (HOLDEN, 2012).

Por sua vez, o próprio ambiente político-institucional filipino apresenta restrições à emergência de práticas efetivas de regulação social da atividade extrativa mineral. Quanto a esse aspecto, o conjunto de mecanismos de garantias de direitos territoriais, seja das populações indígenas sobre suas terras ancestrais, seja pela afirmação do poder político delegado das unidades de governo locais, tem sido desafiado pela corrupção endêmica dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário filipinos.

Considera-se, em especial, que cerca de “metade de todas as áreas identificadas em requerimentos minerais se encontram em regiões sujeitas a reivindicações de domínio ancestral” e que os povos indígenas se encontram entre os grupos mais vulneráveis - ambiental e economicamente - da sociedade filipina (HOLDEN, 2005).

Desse modo, o chamado “paradigma governamental de desenvolvimento baseado na mineração” e o processo de militarização territorial (HOLDEN, 2005) a ele associado ameaçam efetivamente a reprodução social e econômica dos povos indígenas do arquipélago. Entretanto, o risco potencial às populações indígenas representado pela mineração tem constituído uma oportunidade-chave para a eclosão de formas localizadas de contestação social.

3. DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS

3.1 A ESTRATÉGIA DE NEGAÇÃO DE CONSENTIMENTO:

O PROJETO DIDIPIO COPPER-GOLD

Em outubro de 2001, o DENR suspendeu o acordo FTAA entre o governo filipino e a companhia australiana Climax Arimco para o desenvolvimento do projeto Didipio Copper-Gold, no *barangay* Didipio - município de Kasibu, província de Nueva Viscaya, região Norte-Centro da ilha de Luzon (GOBRIN; ANDIN, 2001; HOLDEN, 2005). O DENR havia baseado sua suspensão do acordo nos argumentos de que “o projeto não havia assegurado Aceitabilidade Social” e de que se localizava na bacia hidrográfica do rio Addalam (HOLDEN, 2005). No entanto, a área do projeto invadia, ainda, as terras do povo indígena Ifugao,

habitantes locais ao NPA, configurando as regiões caracterizadas por grandes projetos de investimento como zonas de recrutamento (HOLDEN, 2005).

além do *barangay* Didipio constituir uma comunidade agrícola de nove vilarejos menores (sítios), com “mais de 2.000 ha. de terra agricultável, reservas florestais e porções de terra *kaingin* (terras desmatadas)” - dentre os quais 700 ha. são usadas para o cultivo de arroz em terras altas (GOBRIN; ANDIN, 2001).

O projeto Didipio Copper-Gold se baseava na exploração do corpo mineral Dinkidi, e a Climax-Arinco investiria US\$139 milhões na operação, requerendo a remoção do morro e processamento de cianeto para realizar a extração de cerca de 205 mil onças de ouro e 36 milhões de libras de cobre ao longo de 9 ou 10 anos. O FTAA, celebrado em 1995, concedeu direitos de exploração iniciais sobre 24 mil ha. do *barangay*, sendo o primeiro nacional - antes mesmo da promulgação do Ato Mineral de 1995.

Desde o início, a oposição popular foi intensa, de modo que durante o mapeamento aéreo da região, em meados de 1994, um fazendeiro atirou em um helicóptero da companhia, matando um geólogo canadense. Como resultado, as Forças Armadas destacaram uma companhia e estabeleceram um acampamento ao lado do morro Dinkidi, de modo que “a presença dos militares efetivamente pôs um fim à oposição aberta” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

A companhia e o *barangay* estabeleceram um Memorando de Acordo em abril de 1997, estipulando que a primeira alocaria fundos para educação, saúde e infraestrutura, e da contribuição mensal de cerca de US\$3-4 mil ao Conselho do último - além da tradicional promessa de empregos, doação de um caminhão, da construção de uma escola primária, de um centro de saúde, de um centro comunitário, etc.

No entanto, a oposição se renovaria entre os residentes do vilarejo Dinauyan a partir do anúncio de que este seria utilizado como bacia de captação para rejeitos de mina, comprometendo suas fazendas e colheitas. Assim, em outubro de 1997, foi lançada uma Iniciativa Popular, empregando o direito constitucional dos eleitores de invalidar uma decisão tomada por governo local eleito - o Conselho do *barangay* - através de uma petição requerendo à Comissão de Eleições um referendo.

Esta seria contestada pela empresa em 1999³², e os aldeões solicitariam a intervenção do Conselho de Desenvolvimento Regional (RDC)³³, que decidiria em seu favor em outubro de 2000. Pouco tempo depois, em 2001, em evento de apresentação do plano revisado da Climax-Arimco, a coalizão anti-

32 A Climax-Arimco apresentaria uma contrapetição com 311 assinaturas em novembro de 1999, na qual constariam as assinaturas de inúmeros parentes e amigos não residentes dos membros do Conselho do *barangay* (GOBRIN; ANDIN, 2001).

33 Órgão composto por 70 governadores, prefeitos, oficiais governamentais e representantes de ONGs das 4 províncias da Região II, dotado de poder de veto sobre projetos de desenvolvimento e de modificação de planejamento do uso da terra.

mineral local, de cerca de 200 ativistas, garantiria a manutenção da decisão do RDC (GOBRIN; ANDIN, 2001).

No entanto, a tensão entre os apoiadores e os opositores do projeto se reproduzia também entre as comunidades indígenas Ifugao no barangay Didipio, que contavam com cerca de 1.200 habitantes. Nos sítios mais próximos às localidades previstas da bacia de rejeitos (Dinauyan) e propriamente da operação extrativa a céu aberto e subterrânea (Didipio) se concentravam “o maior número de indivíduos opostos ao projeto” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

Em Bacbacan, mais próxima às instalações da empresa e beneficiária de sua infraestrutura de energia elétrica, no entanto, se encontrava seu núcleo de apoio local. Além disso, nesse último, a construção das instalações da empresa havia provocado um ‘pico’ contratual em 1999, induzindo a “migração de parentes das famílias pró-mineração” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

Apesar disso, a intensa oposição produzia efeitos indiretos sobre a posição econômica da companhia, de modo que “o preço das ações da Climax caiu pela metade no ano 2000”. Tais “problemas financeiros” se traduziram, rapidamente, em uma contra-estratégia de pressão e a Climax-Arimco “deixou de pagar o salário do funcionário do Centro Comunitário, que também atuava como gerente de relações comunitárias”, assim como cortou as “contribuições mensais ao Conselho do *barangay*” (GOBRIN; ANDIN, 2001).

No entanto, em 2002, por força da intensa pressão popular, o Conselho do *barangay* retirou o consentimento para o projeto (HOLDEN; JACOBSON, 2006). De fato, o instrumento institucional da retirada de consentimento por parte das unidades de governo local, previsto no Código Governamental Local de 1991, seria empregado continuamente a partir de então por parte das comunidades rurais filipinas. Exemplarmente, os 26 *barangays* da municipalidade de Siocon (província de Zamboanga del Norte) negaram o consentimento ao projeto Canatuan Gold, operado pela canadense TVI4 Pacific, Inc. em 2004 (HOLDEN; JACOBSON, 2006).

Uma variante dessa estratégia, incorporando uma dimensão antecipatória, pode ser vista na aprovação de resoluções de oposição à implantação de projetos extrativos minerais por parte de unidades governamentais locais, particularmente municipalidades, como nos casos de Governor Generoso e de San Isidro, ambos localizados na província de Davao Oriental (HOLDEN; JACOBSON, 2006).

3.2 A ESTRATÉGIA DE BANIMENTO: A OPOSIÇÃO À MINERAÇÃO NAS PROVÍNCIAS SAMARENHAS

A ilha de Samar³⁴, cuja raiz etimológica *samad* remete à ideia de ferida ou chaga, é “uma das partes mais pobres das Filipinas”, de modo que as três províncias ali compreendidas apresentavam taxas de pobreza da ordem de 53% (Northern Samar), 52% (Western Samar) e 44% (Eastern Samar) em 2005. Essa pobreza assume uma feição ainda mais grave no âmbito rural, sendo as referidas taxas ainda superiores³⁵.

Mais importante, “a vasta maioria dos samarenhos se engaja na agricultura e aquicultura de subsistência” (HOLDEN, 2012), de modo que a reprodução social dessas populações é dependente de formas de acesso e uso tradicionais dos recursos naturais e do território. Com uma população de 1,8 milhão de pessoas e cerca de 93% delas habitando municipalidades costeiras, o peso dos recursos aquíferos na subsistência é significativo.

A ilha é desproporcionalmente caracterizada pelo confronto político, particularmente expresso pelo conflito armado com o NPA. Em 2005, por exemplo, as Forças Armadas, justificando sua intervenção a partir dos ataques a projetos minerais em outras partes do país, militarizou a ilha Manicani (HOLDEN, 2012), em Eastern Samar, onde se localiza o projeto de extração de níquel da Hinatuan Mining Corp. (HMC) (DENR, 2013), atualmente Samar Nickel Mining Resources Corporation (SNMRC) (LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS, 2012).

Por sua vez, o conflito armado explicita a “relação direta entre a mineração e a violação de direitos humanos”, ampliando a escala da contestação social na ilha. Significativamente, em 30 de abril de 2001, um protesto organizado pelo *Save Manicani Movement* (SaMaMo), com a edificação de uma barricada à frente da mina, terminou em tragédia, quando uma caminhão da HMC rompeu o bloqueio e matou um rapaz de 14 anos. A remoção de outra barricada por parte da Polícia Nacional “dispersou violentamente” o protesto, ferindo 70 pessoas. Um série de “assassinatos de ativistas anti-mineração” vem demonstrando, adicionalmente, os vínculos orgânicos entre os interesses estatais-militares e corporativos (HOLDEN, 2012).

34 A 3ª maior ilha das Filipinas possui área total de 13.560 km². Apresenta um território acidentado e montanhoso, com clima úmido e cobertura vegetal tropical, a maior porção remanescente não fragmentada do arquipélago. Esse contexto a tornou reconhecida internacionalmente por sua biodiversidade, tendo sido designada pelo World Wildlife Fund (WWF) como uma Global 200 Eco-Region, e protegida a partir de restrições substanciais de uso da terra com criação do Samar Island Natural Park (SINP) em 2003. Além disso, a ilha é também “propensa a desastres naturais tais como tufões e seca induzida pelo El Niño (HOLDEN, 2013).

35 Desde os anos 1970, a ilha verifica um processo significativo de emigração em função da incapacidade de absorção de seu mercado de trabalho (HOLDEN, 2012).

Tabela 1. Projetos de Extração Mineral na ilha Samar, Filipinas (set./2013)

Empresa	Minério	Localidade	Situação
Panapino Mining, Inc.	Bauxita	Batag Island, província de Northern Samar	Em registro
Alumina Mining Philippines, Inc.	Bauxita	Motiong, San Jose de Buan e Paranas, província de Samar	Em operação
Bauxite Resources, Inc.	Bauxita	Matuguinao, Gandara, San Jose de Buan e San Jorge, província de Samar	Em operação
Cambayas Mining Corp.	Cromita e outros depósitos minerais associados	Guiuan, província de Eastern Samar	Parcialmente operacional
United Philippine and China Mining Corp.	Manganês e outros depósitos minerais associados	Borongon, província de Eastern Samar	Em operação
Manganese Mineral Belt Mining Dev't. Corp.	Manganês e outros depósitos minerais associados	Catbalogan City, Jiabong e Motiong, província de Samar	Em operação
Mt. Sinai Exploration Mining and Development Corp.	Cromita e outros depósitos minerais associados	Homonhon Island, Guiuan, província de Eastern Samar	Parcialmente operacional

Fonte: DENR, 2013

Há outros sete projetos minerais localizados na ilha, estando seis deles operando em 2013, conforme tabela abaixo. A totalidade se refere a contratos regulados pelas diretrizes do Ato Mineral de 1995 - apesar de muitos terem sido aprovados antes de sua promulgação - com duração de 25 anos e independentes de restrições de participação do capital estrangeiro (DENR, 2013; HOLDEN, 2012).

A concentração de projetos de exploração mineral operacionais nesse espaço se somou então, à dependência de formas de produção e reprodução socioeconômicas tradicionais e à tradição de confronto político com o Estado filipino, convergindo em um movimento ascendente da contestação social e, mais especificamente, construção de uma estratégia de banimento ou moratória às atividades extrativas minerais.

A partir de 2003, o estabelecimento progressivo de regimes proibitivos das atividades extrativas minerais por parte das unidades governamentais provinciais de Samar³⁶, por 50 anos para mineração em larga escala; de Eastern Samar³⁷, que “impôs uma moratória por tempo indeterminado sobre o desenvolvimento de novas minas de grande escala” (HOLDEN, 2005) no mesmo ano; e de Northern Samar, que revogou a mineração de larga escala, também por 50 anos, em 2007, produziu uma situação ímpar nas Filipinas.

Essa situação suspendeu provisoriamente a implantação de quaisquer projetos minerais em toda a ilha, e projetou o mecanismo institucional da moratória como possibilidade de solução em escala nacional. Em março de 2011, além dos exemplos em nível municipal, um vasto conjunto de

[...] governos provinciais havia implementado moratórias dentro de suas fronteiras, incluindo Romblon, Negros Ocidental, South Cotabato, Albay, Capiz, Mindoro Ocidental, Mindoro Oriental, Marinduque, Samar, Eastern Samar, Northern Samar e Zamboanga do Norte (LA VINA et al., 2012).

Admite-se um vínculo crucial entre a ascensão da oposição antimineral e o papel da Igreja Católica na ilha, de modo que as “moratórias surgiram, em grande medida, devido à caravana de protesto organizada pelas dioceses samarenhas em agosto de 2003”. Segundo um dos organizadores, “antes da caravana nós éramos apenas três províncias, mas depois nos tornamos uma ilha”. Apenas cinco dias após sua realização se dava a criação do Parque Nacional da Ilha de Samar por proclamação da Presidência da República (HOLDEN, 2012).

Os samarenhos são “esmagadoramente cristãos”, de modo que a ascensão moral da Igreja Católica na ilha é ainda superior à já elevada representatividade da instituição em escala nacional. Nesse sentido, as três dioceses ali presentes (de Calbayog, em Samar; de Catarman, em Northern Samar; e de Borongan, em Eastern Samar) constituem um polo de poder coletivo significativo.

A referida caravana, organizada conjuntamente pelas três dioceses, assim como a pressão sobre o Departamento de Ambiente e Recursos Naturais (DENR), foram motivadas pelas informações sobre processos de assoreamento relacionados à implantação dos projetos de exploração de cromita na ilha Homonhon (Mt. Sinai Exploration Mining and Development Corp.) e de níquel na ilha Manicani (SNMRC).

36 Cf. 2003 Resolution N° 541-2003: The Province of Samar imposed a 50-year Mining Moratorium (ATM, 2009).

37 Cf. 2003 Resolution N° 008-2003: The Province of Eastern Samar imposed an Indefinite Moratorium on the Development of New Mines. This Resolution allowed existing mines such as Homonhon Chromite Project to continue operations (ATM, 2009).

No entanto, essa ação coletiva de protesto e a institucionalização do mecanismo da moratória em Samar e Eastern Samar marcam apenas o início da contestação social sob a forma de coalizão anti-mineral unificada. Em 2004, a Diocese de Borongan articulou a demanda pelo banimento à mineração à necessidade de preservação do Parque Nacional da Ilha de Samar e manteve a pressão sobre o DENR para o cancelamento do projeto de cromita na ilha Homonhon sobre bases argumentativas que integravam riscos ambientais e de agravamento da pobreza.

A capacidade de mobilização popular da Igreja Católica na ilha provocou o reconhecimento da problemática samarenha como questão de importância nacional, de modo que o Pe. Cesar Aculan, Diretor de Ação Social da Diocese de Calbayog relacionou, diante do Senado filipino em março de 2006, a presença destrutiva da indústria extrativa mineral à corrupção no DENR. Desse modo, a contestação social, diante do padrão reativo de negação das empresas e ausência de controle estatal efetivo de seu comportamento, evoluía no sentido do questionamento da ação do Estado, em geral, e do órgão regulador da atividade, o DENR.

Já em 2010, uma carta pastoral assinada em conjunto pelos três bispos, além dos bispos de Leyte, vinculava a recente inundação em Eastern Visayas “à mineração irresponsável”. Essa conjunção se repetiria em outubro de 2010 em outra carta pastoral, que advertia contra os riscos à segurança econômica induzidos pela opção pela mineração como “forma de desenvolvimento” - com ênfase sobre a reduzida capacidade geração de emprego da atividade e para a quase total ausência de processamento mineral no país, em geral, e em Samar, em particular (HOLDEN, 2012).

Paralelamente às reivindicações individuais por diocese e conjuntas pelo fim das atividades extrativas minerais localizadas e/ou provinciais, a mobilização assumiria uma dimensão mais ampla em março de 2012, com a adesão de um grupo de igrejas protestantes em um “acordo ecumênico para condenar a mineração”. O assassinato de Francisco Canayong na municipalidade de Salcedo, Eastern Samar, em 1 de maio de 2012, provocaria ainda uma nova carta pastoral conjunta, enunciando uma posição oficial em torno do “compromisso da Igreja na ilha de Samar em sua oposição à mineração de larga escala” (HOLDEN, 2012).

A ação contestatória da Igreja Católica articulava os riscos potenciais e reais da interação entre os efeitos ambientais da mineração e as características populacionais, de biodiversidade e vulnerabilidade natural da ilha, particularmente no que respeita às possibilidades de comprometimento da oferta de água em face da seca induzida pelo fenômeno *El Niño*. Nesse sentido, a interseção da maior parte dos projetos de extração mineral na ilha com o Parque Nacional da Ilha de Samar tornou a legislação nacional sobre áreas protegi-

das um foco específico de atuação, através do apoio ao Projeto de Lei N. 3219 (HOLDEN, 2013).

Ao mesmo tempo, a ação contestatória eclesiástica identificou o processo de deslocamento populacional associado aos projetos de desenvolvimento a partir da noção de “agressão do desenvolvimento”, articulando à dimensão ambiental uma problemática relacionada propriamente aos direitos humanos, particularmente dos grupos socioeconômicos mais desfavorecidos da sociedade filipina. Nesse sentido, a Igreja Católica foi capaz de consolidar “um discurso contra-hegemônico” oposto ao neoliberalismo, se autodefinindo como uma “Igreja dos pobres” (HOLDEN, 2012).

4. AGENTES

Tendo em conta a multiplicidade de mobilizações da sociedade civil filipina pela restrição e proibição da mineração de grande porte, é impraticável apresentar uma avaliação da importância dos agentes sociais e políticos em processos locais e específicos de negação de consentimento e de resoluções de moratória à mineração. Entretanto, os casos apresentados do *barangay* Didipio e da ilha de Samar articulam grupos de agentes que vêm desempenhando papéis influentes no que diz respeito às relações entre o Estado filipino e as empresas mineradoras – e, em especial, aquelas controladas pelo capital estrangeiro.

Nesse sentido, a sociedade civil filipina constitui uma estrutura sociopolítica complexa e vigorosa, que pode ser entendida, na abordagem proposta por William Holden (2005) como um sistema de camadas, organizadas hierarquicamente a partir das escalas de ação política e representação de interesses das camadas populares.

Assim, o autor acredita que “na base da sociedade civil filipina estão as organizações” enraizadas localmente e centradas na defesa de interesses mais imediatos de seus associados. Organizações como o *Save Manicani Movement* (SaMaMo), que reúne habitantes de quatro *barangays* em oposição à extração de níquel da SNMRC (LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS, 2012) exemplificam, no âmbito da coalizão anti-mineral filipina, o papel-chave das chamadas organizações populares. O SaMaMo justifica sua oposição a partir de interesses populares localizados, como a disputa em torno da quantidade de terra disponível para atividades agrícolas e do assoreamento oceânico como fator de comprometimento da atividade pesqueira.

Por sua vez, a *Homonhon Environment Rescuers Organization* (HERO) vem enfrentando a implantação do projeto de exploração de cromita da Mt. Si-

nai Exploration Mining and Development Corp. (MSEDC)³⁸ a partir do potencial de desmatamento e assoreamento associado à mineração e dos impactos daí derivados sobre agricultores familiares e pescadores artesanais, assim como sobre a disponibilidade de água potável (HOLDEN, 2012).

Uma segunda camada da sociedade civil filipina seria composta por “organizações relativamente pequenas, com algum tipo de conhecimento especializado, que podem prover um serviço, ou agir em nome de organizações de interesse ou subseções da população” (HOLDEN, 2005). Em grande medida, essa camada se refere ao vasto conjunto de ONGs filipinas, dedicadas a prover informação, financiamento e outros recursos materiais e simbólicos necessários à mobilização em escala local, assim como a estabelecer conexões-chave entre essas demandas e agentes sociais e políticos operando em escalas nacional e internacional (HOLDEN, 2005).

Assim, em 1997, o *Legal Rights Center* (LRC-KsK/FoE), uma ONG baseada em Manila e ligada à *Friends of the Earth* (FoE) (LRC-KsK/FoE 2014), desafiou a constitucionalidade do Ato Mineral de 1995 - em especial, suas disposições gerais sobre os acordos financeiros e técnicos - junto a outras quatro ONGs, através de uma petição levada à Suprema Corte, em nome de La Bugal-B'laan Tribal Association, por sua vez uma organização popular indígena localizada na província de Mindanao (CIENCIA JR., 2006).

Organizações como a LRC-KsK/FoE proveem formação e treinamento técnico e político de lideranças comunitárias e organizações populares, realizam atividades de pesquisa e produção de conhecimento, sendo centrais nos processos de judicialização da contestação social e institucionalização das estratégias de restrição e proibição à mineração. Exemplarmente, o *Environmental Legal Assistance Center, Inc.* (ELAC), ONG baseada na cidade de Cebu (ALG, 2014), elaborou a primeira resolução provincial de moratória à mineração em 1999, em nome da província de Capiz (HOLDEN, 2005).

Já em 1995, se estimava haver 60 mil organizações sem fins lucrativos registradas - cerca de 50 mil ONGs e 10 mil organizações populares (HOLDEN, 2005).

A esse conjunto de organizações, o autor adiciona uma “terceira camada”, composta essencialmente pela Igreja Católica (HOLDEN, 2005; 2012). Sua instituição como “Igreja dos pobres” remonta aos anos 1960 e, desde então,

38 Em agosto de 2013, a barricada erguida por membros da HERO foi destruída por um trator da MSEDC, sendo quatro manifestantes, dentre eles uma criança de um ano de idade, “empurrados para dentro da caçamba” e então “levantados no ar e sacudidos para cima, para baixo e para os lados por cerca de 10 minutos”. Além disso, “guardas de segurança não identificados também começaram a atirar no grupo de manifestantes” (ALYANSA TIGIL MINA, 2013).

o relacionamento Igreja-população tem sido operacionalizado pelos chamados centros de ação social de cada diocese, que assumem a função de “implementar projetos que visem a justiça social” (HOLDEN, 2005).

Adicionalmente, o significado assumido pela temática da degradação ambiental ao longo dos anos 1980 e 1990 produziria uma vinculação dos eixos ambiental e social na ação da Igreja Católica, já a partir da Conferência dos Bispos Católicos das Filipinas de 1988, que aprovou uma carta pastoral inédita sobre a ecologia. Nesse sentido, “muitos centros de ação social diocesanos possuem [hoje] uma seção de ecologia dentro deles, para defender questões ambientais” (HOLDEN, 2005).

A Igreja Católica vem, desse modo, se opondo oficialmente à mineração de grande porte, particularmente através dos centros de ação social diocesanos, que vêm projetando seus encarregados religiosos - padres, em geral - como as principais lideranças das diversas coalizões anti-minerais municipais e provinciais (ou mesmo, acima destas escalas, como no caso da ilha de Samar), assim como via ONGs ligadas a ela, como a Task Force Detainees of the Philippines (TFDP), criada em 1974 com vistas à luta pelos direitos humanos sob o regime ditatorial (TFDP, 2009).

A ação da TFDP, por exemplo, foi decisiva junto ao governo provincial de Eastern Samar na elaboração e aprovação da resolução de moratória em 2003, assim como tem provido financiamento, conexões de rede - por exemplo, com a fundação católica alemã Misereor -, “treinamento paralegal e serviços jurídicos para o Save Manicani Movement” (HOLDEN, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de áreas livres de mineração nas Filipinas não parece corresponder estritamente a uma dinâmica de conflito socioambiental local. Nesse exemplo, o contexto político nacional dos anos 1980 e 1990, assim como a estrutura da sociedade civil filipina, parecem desempenhar os papéis decisivos. Como resposta à crise filipina dos anos 1970 e 1980, foram apresentadas soluções político-institucionais que se mostrariam contraditórias.

Assim, o Ato Mineral de 1995 expressou a formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico centrada em recursos naturais, com o objetivo de converter as Filipinas em uma espécie de Tigre Asiático neoextrativista. Entretanto, dadas as dinâmicas colonial, neocolonial e autoritária prévias, a redemocratização do país deu origem a um expressivo processo de descentralização político-institucional, atribuindo poderes administrativos próprios às escalas da vila rural ou vizinhança urbana, fortaleceu a já singular organização da sociedade civil filipina, assim como reconheceu de modo mais amplo direitos territoriais e sobre recursos naturais a populações indígenas.

De fato, a formulação de uma estratégia de tipo neoextrativista operada via capital estrangeiro, ao produzir a multiplicação de conflitos em torno do acesso e uso de recursos naturais em escala local, promoveu a emergência de uma oposição anti-mineral sob a forma de nacionalismo de recursos. Essa resposta deve, ainda, ser relacionada às condições estruturais (vulnerabilidade ambiental e padrões socioeconômicos tradicionais) e conjunturais (poder decisório descentralizado e malha articulada de organizações populares, não governamentais e Igreja Católica) da sociedade civil filipina.

O segundo elemento-chave de contestação social à mineração diz respeito ao evento da mina Marcopper, entendido como ponto de inflexão na percepção nacional acerca das relações entre empresa, Estado e sociedade. Esse evento, mobilizado ativamente como forma típica das atividades extrativas minerais, representou o elemento catalizador para as ações de oposição institucional à mineração, previstas no Código Governamental Local, de 1991.

Assim, as propostas de restrição e proibição às atividades extrativas minerais no caso filipino vêm sendo articuladas predominantemente sob formas institucionais, dado o grau de institucionalização dos interesses comunitários, em torno de dois eixos, negação de consentimento e moratórias de banimento, exemplificados a partir dos casos do *barangay* Didipio e da ilha de Samar, respectivamente. Apesar disso, a institucionalização se apresenta como resultado de ampla mobilização da sociedade civil, expressa em táticas contínuas de ação direta e de judicialização do conflito.

Entretanto, a contraposição entre a estratégia de desenvolvimento nacional e a ampla coalizão anti-mineral ascendente (que unifica a sociedade civil e governos de *barangay*, de municipalidades e provinciais) vem produzindo, por meio do DENR e do Estado filipino, tentativas de limitação da habilidade dos governos locais em negar consentimento e questionamento da validade jurídica das moratórias de banimento, através de ordens administrativas, de lobby no Congresso e dos Departamentos de Justiça e do Interior.

Até agora, o Poder Judiciário filipino tem sustentado a prerrogativa dos entes governamentais locais sobre essas questões, mas o processo permanece em aberto, considerando que muitas atividades minerais permanecem operacionais e que a militarização das áreas de exploração tem constituído um mecanismo significativo do Estado nacional para se contrapor a essa autoridade.

ANEXO: AUSTRÁLIA - EXPLORAÇÃO NO LEITO MARINHO E DIREITOS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS SOBRE O TERRITÓRIO

A Austrália é um país-ilha de dimensões continentais localizado na Oceania, entre os oceanos Índico e Pacífico Sul. Com 7.741.220 km², detém o 6º maior território do mundo, compreendendo a ilha da Tasmânia e outras adjacentes. Suas únicas fronteiras são marítimas, com a Indonésia, Papua Nova Guiné e Timor Leste (ao Norte), com o território da Nova Caledônia (ao Leste) e com a Nova Zelândia (ao Sudeste). Sua população é estimada em 22,262 milhões de habitantes (jun./2013), de etnia predominantemente branca (92%), com presença minoritária de grupos asiáticos (7%) e aborígenes (1%) (CIA, 2013).

O país possui recursos minerais abundantes, sendo dignas de nota suas reservas de bauxita, carvão, chumbo, cobre, diamantes, ferro, níquel, ouro, petróleo e gás natural, platina, prata, terras raras, tungstênio, urânio e zinco. É o maior exportador de carvão mineral, respondendo por 29% do total mundial. Considerando a importância do setor secundário – 27,2% do PIB total de US\$1,521 trilhão em 2012 – para a economia australiana, a mineração adquire enorme relevância, tendo respondido por 11,3% do valor adicionado nacional no ano anterior (DIISR, 2013). Ademais, o PIB per capita do país é de US\$ 42 mil (22º do mundo) e seu IDH o 2º mais elevado do mundo (0,938) (UNDP, 2014), o que torna o país um exemplo anedótico¹ de uma suposta relação positiva entre mineração e desenvolvimento econômico (POWER, 2002).

O Estado australiano possui forma federalista, tendo emergido em 1901 a partir da reunião das então seis colônias britânicas autônomas da Austrália Meridional, Austrália Ocidental, Nova Gales do Sul, Queensland, Victoria e Tasmânia. Ao lado do Território da Capital Australiana e do Território do Norte, os atuais estados formam a Comunidade da Austrália², um reino da Co-

1 A Austrália, ao lado do Canadá e os EUA, têm sido considerados casos exemplares de um suposto relacionamento positivo entre atividades extrativas minerais e desenvolvimento econômico. No entanto, apesar de sua dotação abundante de recursos naturais, a mineração nesses países desempenhou “um papel muito modesto enquanto eles se industrializavam e estabeleciam um padrão sustentados de desenvolvimento econômico. Apenas uma pequena percentagem do produto econômico nacional esteve associado à mineração”, o que torna, no mínimo, imprópria, uma correlação causal direta (POWER, 2002).

2 Além das regiões dependentes de Ashmore e Cartier Islands, Christmas Island, Cocos (Keeling) Islands, Coral Sea Islands, Heard Island e McDonald Islands, Macquarie Island e

munidade das Nações³, tendo como chefe de Estado a Rainha Elizabeth II do Reino Unido.

Sobre essas formas de Estado e de governo, a Austrália possui um regime de governo democrático parlamentarista (CIA, 2013). Havendo divisão de poderes e uma forma tradicional pluripartidária, a escolha do chefe de governo resulta da coalizão ou maioria obtida no Parlamento federal – órgão bicameral composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

Essas estruturas estatal e governamental conservam uma margem considerável de poder decisório para os estados e, em menor medida, para os territórios australianos. No que respeita à relação entre o Estado e a indústria extrativa mineral – desproporcionalmente significativa – isso significa que as subunidades estaduais e territoriais detêm direitos soberanos sobre territórios e recursos naturais neles contidos (EPA Northern Territory 2012). Em termos práticos, essa característica ensejou a multiplicação de processos sociopolíticos de restrição e proibição à mineração em escala estadual/territorial.

Exemplar nesse sentido têm sido os vários casos de conflito em torno da proscrição temporária ou permanente da exploração de urânio, tais como: o banimento permanente à atividade no Santuário Selvagem Arkaroola, na Austrália do Sul, a partir de 2011 (DUFFY, 2011); a reversão parcial da proibição, vigente desde 1986, em Nova Gales do Sul, em 2012 (MURRAY, 2012); assim como a pressão correlata do Governo Federal para a suspensão da moratória, desde 1983, no estado de Victoria (UTZ, 2013); e, finalmente, o encerramento das moratórias em Austrália Ocidental, em 2008 (CLARKE, 2008) e em Queensland, em 2012 (HURST, 2012).

A despeito da maior variedade de exemplos de contestação das atividades extrativas minerais específicas ao urânio, é possível ainda referir-se a processos de restrição à exploração de metano de hulha através de fraturamento hidráulico, como na manutenção da moratória no estado de Victoria até 2015 (COOK, 2013) e na recente derrota do Partido Verde em obter apoio a uma resolução de moratória na Austrália Meridional (SMITH, 2013).

Neste texto optou-se, no entanto, por focar um caso bastante específico dentre a variedade apresentada para a Austrália, por se tratar de um exemplo liminar destas atividades, a mineração em leito marinho (seabed mining). Esta se refere a quaisquer atividades extrativas minerais de base oceânica, isto é, realizadas sobre e abaixo da superfície oceânica, assim como em zonas entremarés (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AU-

Norfolk Island.

3 A Comunidade das Nações é uma organização intergovernamental cujas origens remontam ao Império Britânico.

THORITY, 2012). Tais atividades são comparativamente “novas”, tendo crescido ao longo dos anos 1980 e se estagnado na década seguinte

[...] devido a questões acerca de direitos sobre minerais marinhos, da ausência de tecnologia rentável, dos baixos preços de mercado para minerais de interesse, da existência de corpos minerais inexplorados em terra [...], da incerteza sobre os impactos ambientais, bem como da ausência de uma ‘licença social de operação’ forte para o ambiente marinho (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

Com a reversão parcial de alguns desses fatores - em especial, a espiral ascendente de preços e a depleção de reservas em terra - a partir dos anos 2000, evidenciou-se “uma retomada do interesse” nesse tipo de atividade. Dessa forma, o exemplo em questão diz respeito à oposição anti-mineral que emergiu a partir da concessão de direitos de exploração à Northern Manganese Ltd. (NTM) em 2010 - sob o *Minerals Titles Act* (NORTHERN TERRITORY, 2010) - sobre 1.723 km² de terreno marinho superficial, além das ilhas de Wilchelsea e Connexion (NTM, 2014).

Assim, o projeto Groote Eylandt diz respeito à exploração de jazidas de manganês⁴ (NTM, 2014), sendo adjacente à “maior mina de manganês do mundo” (AAP, 2012), explorada pela Groote Eylandt Mining Company Pty Ltd. (GEMCO), subsidiária da BHP Billiton, na ilha de Groote Eylandt, no Território do Norte. A referida ilha é a maior do Golfo de Carpentária, sobre a qual a população Anindilyakwa possui direitos de propriedade tradicional.

Mais especificamente, o Território do Norte possui características bastante específicas quanto à situação dos direitos territoriais e, por extensão, marinhos dos povos aborígenes - 26% da população. Assim, a detenção de 40% de sua extensão de terra (além de 10% adicionais em reclamação) sob títulos de propriedade livre e alodial, isto é, isentos de quaisquer ônus ou encargos (*freehold titles*), inalienáveis por parte da população aborígene, significa o controle sobre “84% do litoral do Território do Norte”, com o potencial isolamento da faixa litorânea (até 2 km da marca d’água) para quaisquer outras formas de uso (GANTER, 1996).

Além disso, o reconhecimento de direitos de propriedade indígena - o chamado título nativo (*native title*) -, baseados na lei comum, pela Suprema Corte a partir de 1992, reforçou a estrutura dos direitos de propriedade tradi-

4 O manganês é empregado na produção de aço de alta resistência (AAP, 2012).

cional em escala federal⁵ e estadual/territorial⁶. Finalmente, a própria “ambiguidade acerca [da questão] de se tais direitos se estendem ao mar” (GANTER, 1996) enseja uma situação menos assimétrica de poder – coletivo, institucional e corporativo – no que concerne à indústria extrativa mineral.

Considerando o controle exercido sobre terra, mar e parcela expressiva de seus recursos naturais por parte da população aborígine no Território do Norte e os diversos usos efetivos – tradicionais, a partir da agricultura de subsistência, coleta, caça e habitação, e tendo em conta os papéis sociais e econômicos da pesca comercial e esportiva, da aquicultura e do turismo no território (GANTER, 1996) – a dinâmica de acesso e uso de recursos é potencialmente conflitiva.

Assim, desde a concessão dos direitos de exploração a NTM em 2010, a oposição ao desenvolvimento da exploração mineral no leito marinho dependeu, centralmente, da “aliança” entre a vasta representação associada ao *Northern Land Council* (NLC) e principalmente, o *Anindilyakwa Land Council* (ALC)⁷, ao defender a inviolabilidade das trilhas dos antepassados (*songlines*) e sítios sagrados (AAP, 2012; MASTERS, 2012; PNG MINE WATCH, 2012) e, fundamentalmente, a cosmovisão aborígine desterritorializada e ilimitada do território (KOCH, 2013) por parte deste grupo.

A participação de organizações não governamentais (ONGs) internacionais, como a *The Wilderness Society*; nacionais, como a *Australian Marine Conservation Society*; e regionais, como o *Environmental Centre NT*, se fez sentir particularmente a partir de 2011, com o lançamento de “uma campanha publicitária” – mediante uso de anúncios, cartazes, correspondências, etc. para ampliar “a pressão sobre [...] lideranças políticas” de quaisquer partidos no âmbito da corrida para as eleições de agosto de 2012 no Território do Norte (THE WILDERNESS SOCIETY, 2011).

Assim, em 6 de março de 2012, foi decretada uma moratória à mineração no leito marinho por um período de três anos, impedindo “a concessão de títulos de permissão de exploração mineral ou mineração” nas águas costeiras do Território do Norte (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012), sob argumentos relacionados à fragilidade das informações associadas aos impactos sobre o ambiente marinho deste tipo de

5 As principais figuras legislativas em escala federal são o 1976 *Aboriginal Land Rights* (NT) Act e o 1993 *Native Title Act*.

6 Sendo o 1978 *Northern Territory Aboriginal Land Act* e o 1989 *Northern Territory Aboriginal Sacred Sites Act* as mais importantes bases institucionais de sustentação desses direitos no Território do Norte.

7 Conselhos de Terra são órgãos estatutários representativos dos interesses das populações aborígenes e encarregados do gerenciamento das áreas sob seu controle, instituídos pelo 1976 *Aboriginal Land Rights* (NT) Act (GANTER, 1996).

mineração e de suas variantes mineral e tecnológica (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012), assim como aos impactos culturais e socioeconômicos sobre as populações tradicionais (AAP, 2012). A ONG Pew Environmental Group passaria então, a defender uma moratória similar em escala nacional (AAP, 2012).

O caráter temporário da moratória se devia, em particular, à necessidade de realização de uma avaliação ampla da mineração no leito marinho, solicitada à *Environmental Protection Agency* e que daria origem ao relatório *Seabed Mining in the Northern Territory* (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

No entanto, com a ascensão do partido de centro-direita “Country Liberals” à Chefia de Governo do Território do Norte em 2013, a moratória seria reconfigurada como banimento total à mineração no leito marinho, a partir de uma visita de dois dias do gabinete ministerial à ilha de Groote Eylandt e, sobretudo, em face do peso dos interesses da população e órgãos de representação aborígenes – que controlam a maior parte do território – e dos impactos culturais potenciais a ela associados (BARDON, 2013).

A partir de então, o caso vem sendo tratado pelo Governo do Território do Norte a partir do conflito entre direitos territoriais e marinhos por parte da população aborígene, privilegiados, em detrimento dos direitos adquiridos de exploração – a partir de quatro licenças – por parte da NTM e que, por essa razão, demandam compensação junto ao *Department of Mines and Energy* (NTM, 2013). Entretanto, a definição da escala de compensação tem se mostrado um processo conflituoso, de modo que a NTM continua a questionar a legitimidade da decisão (THE STREET, 2014).

Finalmente, uma temática transversal relacionada à insegurança de processos e impactos extrativos e produtivos permeou parte das referências (GANTER, 1996; MASON et al., 2010; NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012) empregadas na construção do caso em questão e acenou para a importância da “incerteza acerca dos impactos ambientais da mineração no leito marinho e, conseqüentemente, acerca da percepção do risco aceitável” (NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY, 2012).

De fato, o risco relacionado à mineração em leito marinho percebido pela sociedade civil em geral no Território do Norte remete duplamente à natureza experimental do processo de extração mineral e à construção social do potencial de impacto negativo da atividade, por parte dos grupos e representantes aborígenes e ONGs e apoiadores. Nesse sentido, processos tecnológicos ou modos de extração caracterizados por informação operacional precária ou insuficiente tendem a produzir baixos padrões de “aceitação social” (MASON et al., 2010), que podem ser amplamente explorados por grupos de oposição anti-mineral em contextos variados.

REFERÊNCIAS

- AAP. NT says no to seabed mining. My Resources, 7 Mar. 2012 2012.
- ALG. Environmental Legal Assistance Center, Inc. (ELAC). 2014. Disponível em: < <http://www.alternativelawgroups.org/members.asp?sec=unique&id=11> >. Acesso em: 28/02.
- ALYANSA TIGIL MINA. Press Release: Miners assault Homonhon island residents with pay loader machine. August 12, 2013 2013. Disponível em: < <http://alyansatigilmina.net/2013/08/12/press-release-miners-assault-homonhon-island-residents-with-pay-loader-machine/> >. Acesso em: 28/02.
- ANDERSON, B. Cacique Democracy in the Phillipines: origins and dreams. *New Left Review* n. 169, p. 3-33, 1988.
- ANGOC. Impact of Customary Law on Land Rights and Natural Resource Management Practices. In: ILC (Ed.). *Enhancing Access of the Poor to Land and Common Property Resources: A Resource Book*. Quezon City; Rome: Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC); International Land Coalition (ILC), 2006. p.1-7.
- ATM. Green Groups Supports Mindoro Fight for Greater Local Autonomy on Mining. ATM Press Statement, 2009. Disponível em: < <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=9255> >. Acesso em: 27 Feb. 2014.
- BARDON, J. Seabed mining banned in Groote Eylandt waters. ABC 2013.
- BORROMEIO, M. R. V.; GARCIA, M. C.; INTAL, P. S. J., Eds. *Production networks, trade liberalization and industrial adjustment in the Philippines*. Manilla: DLSU - Angelo King Institute for Economic and Business Studies, v.1ed. 2009.
- BRILLANTES, A.; MOSCARES, D. Decentralization and Federalism in the Philippines: lessons from global community. *International Conference of the East West Center*, 2002. Kuala Lumpur.
- BULAONG JR., O. A Case Study on Marcopper Mining Corporation and the Tragedy of 1996: 1-23 p. 1996.
- CHALOPING-MARCH, M. The trail of a mining law: 'resource nationalism' in the Philippines. *Mining and Mining Policy in the Pacific: History, Challenges and Perspectives*, 2011. Noumea, New Caledonia. 21-25 November.
- CIA. *The World Factbook*. 2013. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> >. Acessos em: 18 Nov. 2013 e 22 Feb. 2014.
- CIENCIA JR., A. N. *The Philippine Supreme Court and the Mining Act Ruling Reversal*. East-West Center Working Papers: 13 p. 2006.
- CLARKE, T. Barnett lifts WA uranium ban. *WA Today* 2008.
- COOK, H. Victorian ban on fracking to stay until 2015. *The Age* 2013.
- COUMANS, C. *Placer Dome Case Study: Marcopper Mines* 2002.
- DENR. *Complete List of Existing Mineral Production Sharing Agreement (MPSA)*. 2013. Disponível em: < http://www.mgb.gov.ph/Files/Permits/Applications/Sept_2013_MPSA_2A.pdf >. Acesso em: 27/02.
- DIISR. *Key Facts Australian Industry 2011-12* 2013.
- DIMOND, P. The Philippines: fragile democracy or strong republic? *Asian Affairs*, v. XXXVII, n. II, p. 210-219, 2006.
- DUFFY, A. *Arkaroola mining permanently banned*. *Mining Australia* 2011.
- FAST, J. *Imperialism and Bourgeois Dictatorship in the Philippines*. *New Left Review*, n. 78, p. 69-96, 1973.

- FONG-SAM, Y. The Mineral Industry of the Philippines. In: USGS (Ed.). 2011 Minerals Yearbook: USGS, 2013. p.23.1-23.8.
- GANTER, E. Indigenous participation in coastal management in the Northern Territory, Australia: issues and options. *Ocean & Coastal Management*, v. 33, n. 1-3, p. 193-212, 1996.
- GOBRIN, G.; ANDIN, A. Development Conflict: the Philippine experience. Kalipunan ng mga Katutubong Mamamayan ng Pilipinas (KAMP) & Minority Rights Group International (MRG). 2001
- HENDERSON, J. et al. Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 15, p. 143-140, 2011.
- HOLDEN, W. N. Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in the Philippines. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 16, n. 3, p. 223-249, 2005.
- Ecclesial Opposition to Large-Scale Mining on Samar: Neoliberalism Meets the Church of the Poor in a Wounded Land. *Religions*, n. 3, p. 833-861, 2012.
- Neoliberal Mining amid El Niño Induced Drought in the Philippines. *Journal of Geography and Geology*, v. 5, n. 1, 2013.
- ; JACOBSON, D. R. Mining amid Decentralization. Local governments and mining in the Philippines. *Natural Resources Forum*, n. 30, p. 188-198, 2006.
- HURST, D. Queensland to lift ban on uranium mining. *Sydney Morning Herald* 2012.
- ICCM. The role of mining in national economies. International Council on Mining & Metals, p.20. 2012
- INFOMINE. Search for “Philippines” Companies in the news. 2014. Disponível em: < <http://www.infomine.com/companies-properties/Welcome.asp?ccountry=PHIL> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- KOCH, G. We have the song, so we have the land: song and ceremony as proof of ownership in Aboriginal and Torres Strait Islander land claims: *AIATSIS*: 1-43 p. 2013.
- LA VINA, A. G. M.; DE LEON, A. M.; BUETA, G. R. P. Legal Responses to the Environmental Impact of Mining. *Philippine Law Journal*, v. 86 n. 284, 2012.
- LEGASPI, P. E. The Changing Role of Local Government Under a Decentralized State: the case of the Philippines. *Public Management Review*, v. 3, n. 1, p. 131-139, 2001.
- LEYTE SAMAR DAILY EXPRESS. 4 village chiefs want suspension vs mining firms lifted 2012.
- LUM, T. The Republic of the Philippines and U.S. Interests. p.1-32. 2012. (RL33233)
- LUSTERIO-RICO, R. R. Globalization and local communities: the mining experience in a Southern Luzon, Philippine Province. *Philippine Political Science Journal*, v. 34, n. 1, p. 48-61, 2013.
- MAGALLONA, M. M. Environmental Governance in the Philippines. In: MALAYANG III, B. S. (Ed.). *Environmental Governance in Southeast Asia*. Tokyo: Institute of Global Environmental Strategies, v.III, 2001. p.54-98.
- MASON, C. et al. Charting the territory: Exploring stakeholder reactions to the prospect of seafloor exploration and mining in Australia. *Marine Policy*, v. 34, n. 6, p. 1374-1380, 2010.
- MASTERS, E. Top End land councils unite to fight seabed mining. ABC 2012.
- MGB. Philippine Metallic Mineral Production. 2013. Disponível em: < <http://www.mgb.gov.ph/Files/Statistics/MetallicProduction.pdf> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- Mining Industry Statistics. 2014. Disponível em: < <http://www.mgb.gov.ph/Files/Statistics/MineralIndustryStatistics.pdf> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- MURRAY, D. New South Wales opens uranium door. ABC 2012.
- NSBC. Quarterly Gross National Income (GNI) by Industrial Origin 2013.
- NORTHERN TERRITORY. Mineral Titles Act No. 27 of 2010 2010.

- NORTHERN TERRITORY. ENVIRONMENT PROTECTION AUTHORITY. Interim report: seabed mining in the Northern Territory. Darwin, N.T: Environment Protection Authority, Northern Territory, 2012. 141
- NSO. Foreign Trade Statistics of the Philippines: 2012. 2013a. Disponível em: < <http://www.census.gov.ph/content/foreign-trade-statistics-philippines-2012> >. Acesso em: 18 Oct. 2013.
- . Phillipine Imports by Major Type of Goods - Cumulative Value: January to December 2012 & 2011 2013b.
- NTM. Compensation Claim: shareholder update. 2013. Disponível em: < <http://www.smh.com.au/business/markets/quotes/announcement/NTM/northern-manganese-limited/1426295>>. Acesso em: 7 Mar. 2014.
- . Groote Eylandt Project. 2014. Disponível em: < <http://northernmanganese.com.au/project-overview/groote-eylandt-project> >. Acesso em: 5 Mar. 2014.
- PLUMLEE, G. S. et al. An Overview of Mining-Related Environmental and Human Health Issues, Marinduque Island, Philippines: observations from a Joint U.S. Geological Survey – Armed Forces Institute of Pathology Reconnaissance Field Evaluation. Armed Forces Institute of Pathology Reconnaissance Field Evaluation, May 12-19, 2000. 2000. (USGS Open-File Report 00-397)
- PNG MINE WATCH. Australian land councils reconsider experimental seabed mining. PNG Mine Watch 2012.
- POWER, T. M. Digging to Development? A Historical Look at Mining and Economic Development. Oxfam America, 2002.
- PRRM. State of the Mining Industry. In: PRRM e CBIS (Ed.). Large-Scale Mining: its environmental, social, economic and cultural impacts in the Philippines [Monograph Series N. 2]: Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Conrado Benitez Institute for Sustainability (CBIS), 2005.
- PSE. Listed Company Directory. 2014. Disponível em: < <http://www.pse.com.ph/stockMarket/listedCompanyDirectory.html> >. Acesso em: 11 Feb. 2014.
- REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. Commonwealth Act No. 733 1946.
- . Philippine Mining Act of 1995. Republic Act No. 7942. An act instituting a new system of mineral resources exploration, development, utilization, and conservation 1995.
- SIY, J. S. C. Disclosure Practices of Listed Philippine Mining Companies, 2006-2010. Philippine Management Review, v. 20, p. 83-110, 2013.
- SMITH, M. Greens lose vote to introduce a moratorium on fracking. Mercury 2013.
- TFDP. Our History. 2009. Disponível em: < <http://www.tfdp.net/about-us/history> >. Acesso em: 28/02.
- THE COMMONWEALTH OF PHILIPPINES. The Mining Act. Commonwealth Act No. 137. An act to provide for the conservation, disposition, and development of mineral lands and minerals 1936.
- THE STREET. Manganese in Australia. The Street 2014.
- THE WILDERNESS SOCIETY. Environment groups launch advertising campaign to keep parties honest. The Wilderness Society 2011
- UNDP. Philippines: HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report. Human Development Report 2013, 2013. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/PHL.pdf> >.
- UNDP. Table 1: Human Development Index and its components: UNDP 2014.
- UTZ, C. Uranium Mining Policy in Australia 2013.
- V2V PIPELOG. Diversity and Discovery: Mapping Civil Society Organizations in the Philippines. Vigilance to Volunteerism: A Program. Intensifying People's Engagement in. Local Governance (V2V PIPELOG). 2011