

# **POLÍTICA PÚBLICA DO SETOR MINERAL E A SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS MINERADORES**

GT 4 - Políticas Públicas, Sustentabilidade e Governança

Alice Santos Veloso Neves<sup>1</sup>

Saulo de Oliveira Pinto Coelho<sup>2</sup>

Trata-se de suscinta comunicação de pesquisa desenvolvida no mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás, com acréscimo de uma das abordagens de pesquisa iniciada no âmbito do doutorado interdisciplinar em Direitos Humanos, pela mesma universidade.

Assim, apesar da comunicação de pesquisa apresentar resultados preliminares almeja-se o debate com a comunidade acadêmica e o constante melhoramento da pesquisa em desenvolvimento.

A investigação em nível de doutorado procura responder a seguinte questão: A sustentabilidade presente na Política Pública Mineral brasileira e nos Planos Estaduais de Mineração realmente colaboram para a promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental dos municípios mineradores?

O estudo está sustentado teoricamente em uma interpretação de dados a partir do constitucionalismo contemporâneo de perspectiva crítica. Para tanto utilizou-se das referências teóricas a teoria Crítica da Constituição, do professor Marcelo Neves e do Constitucionalismo de Espetáculo do professor Saulo Pinto, ainda trazendo a visão interdisciplinar e alinhado a desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs, em que as pessoas tem possibilidade de viverem o tipo de vida que escolheram e com provisão dos instrumentos e oportunidade para fazerem suas escolhas. O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, havendo necessidade de remoção das carências de oportunidade econômicas, das formas de todas as formas de privação,

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direitos Humanos, Mestre em Direito e Políticas Públicas e Especialista em Direito Civil, todos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogada. Professora. Procuradora Geral da Câmara Municipal de Cristianópolis. <http://lattes.cnpq.br/9146601677577129>, e-mail: [aliceveloso@discente.ufg.br](mailto:aliceveloso@discente.ufg.br)

<sup>2</sup> Doutor, Mestre e Licenciado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-Doutor, na área de Teoria do Direito, junto à Universitat de Barcelona - Espanha. Coordenador do Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil. Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UFG. <http://lattes.cnpq.br/6725961067847325>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2474-6539> / e-mail: [saulocoelho@ufg.br](mailto:saulocoelho@ufg.br).

tais como a pobreza, negligências do setor público, intolerâncias, etc. A leitura das Políticas Públicas e sua abordagem com o direito são tratadas com base na professora Maria Paula Dallari Bucci e do professor Januzzi, sobre o ciclo das políticas públicas.

Em acréscimo, considera-se que as finanças públicas estão na centralidade do contexto econômico, cultural e das instituições estatais, em uma visão dentro do campo da Nova Sociologia Fiscal, com a observância nos gastos governamentais, para a promoção do desenvolvimento local, apresenta-se duas facetas (hipóteses) em torno do uso da receita pública advinda sobre a exploração mineral. Uma, que a receita pública que a atividade gera, inclusive os valores relativos à Compensação Financeira pela Exploração Mineral - CFEM, são insuficientes para responderem os impactos sociais, ambientais e até econômicos que gera, a partir de uma preocupação efetiva em relação ao custo dos direitos. Por outro lado, também se observa que a má gestão pública prejudica a utilização dos recursos financeiros advindos da atividade minerária em desenvolvimento de políticas públicas adequadas nos respectivos municípios. Atualmente aperfeiçoa-se a abordagem em relação a gestão pública dos recursos minerais e como a Política Pública do Setor Mineral e os Planos Estaduais relacionam-se com a efetiva melhoria das localidades, dos municípios mineradores.

Presencia-se como emergente a temática sustentabilidade, enquanto discurso institucional, em vários planejamentos ligados ao setor mineral. O Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030), por exemplo, é referência para o planejamento do setor mineral para os próximos anos, integrado às políticas ambientais e industriais e possui o objetivo de orientar a formulação de políticas para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável. Porém, é preciso analisar se o PNM-2030 vem sendo lido e aplicado em uma ótica constitucionalmente adequada.

Existem três pilares do PNM – 2030, a *governança pública eficaz* para promover o uso dos bens minerais extraídos no País, no interesse nacional; *agregação de valor e adensamento de conhecimento* em todas as etapas do setor mineral; e *sustentabilidade* em todas as etapas da cadeia produtiva mineral. (BRASIL, 2011, p.06).

Observa-se que a atividade minerária gera diversos impactos, diretos e indiretos, em todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), potencialmente afetando temas como a erradicação da pobreza extrema, o fomento à saúde e bem-estar, o direito à água potável, o trabalho decente, podendo ter relação com a redução de desigualdades e o desenvolvimento. O olhar para a governança ao setor mineral também é necessário, sendo afeto às ODS 16 e 17,

que visam respectivamente a promoção da “paz, justiça e instituições eficazes, a partir de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que possam propiciar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” e a necessidade de promoção de “Parcerias e meios de implementação para o fortalecimento dos meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (GT Agenda 2030, 2023).

Assim, considerando os pilares existentes do PNM-2030 e a necessidade de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) justifica-se científica e socialmente os estudos em torno da mineração, sociedade e cumprimento da Agenda 2030, como o que por ora se apresenta.

Neste contexto, importa o estudo sobre a Política Pública do Setor Mineral Brasileiro e, em especial nos Estados que estão em elaboração de seus Planos de Recursos Minerais, para diagnóstico se há alinhamento à sustentabilidade e aos preceitos da Constituição Federal de 1988, bem como observar como essas políticas podem colaborar na promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental da mineração e de seus principalmente nas localidades, de seus impactados.

Almeja-se a sustentabilidade vista como um princípio constitucional sistêmico seguindo o regramento constitucional, envolvendo aspectos econômico, social, político, cultural e ecológico. E nesse foco a atividade minerária desenvolvida de forma sustentável é aquela realizada sem frustrar os demais projetos e interesses da sociedade (COELHO; ARAÚJO, 2011, p. 265, 273-274).

Ademais, diversos temas transversais afetam diretamente o setor mineral, existindo questões de grande influência como a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, também conhecida como *royalties* da mineração e outros impostos diretos e indiretos que incidem sobre a atividade mineradora, como o ISSQN, IPTU, ICMS, IPI. Estas receitas deveriam ser empregadas na diminuição das externalidades negativas que advém da própria mineração e na promoção de políticas públicas, mas não há indicadores claros de que assim esteja acontecendo.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa em desenvolvimento visa verificar se o pilar da sustentabilidade presente na Política Pública Mineral brasileira e nos Planos Estaduais de Mineração realmente colaboram na promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental dos municípios mineradores.

De forma específica o estudo busca diagnosticar se as receitas públicas que a atividade produz, e no presente caso, aqueles advindos da CFEM são suficientes para responderem os impactos sociais e econômicos que gera, a partir de uma preocupação efetiva em relação ao custo dos direitos, em uma abordagem da sociologia fiscal. Outro ponto a ser detalhado refere-se ao diagnóstico de como é realizada a gestão pública dos recursos financeiros advindos da exploração mineração e como essa gestão pública atua no desenvolvimento de políticas públicas nos municípios mineradores.

Em busca da realização de um amplo diagnóstico da Política Pública do setor mineral, a partir de uma abordagem do direito baseada em evidências, lança-se o olhar a uma análise empírica para verificar se os recursos advindos da mineração retornam para o desenvolvimento do próprio município, confrontando com levantamento de dados índices: Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), GINI, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM, Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM), Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), Índice de Efetividade de Gestão Fiscal do Instituto Mauro Borges (IEGM TCM-GO).

Essa testagem inicial partiu-se de um recorte em relação aos municípios mineradores do Estado de Goiás, trazendo-se apenas aquelas que tiveram relevante recebimento da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) em comparação com sua receita total, considerando como relevante a indicação de ser maior que 10% (dez por cento) em relação a sua receita total, entre os anos 2004 a 2018, isto é: Ouvidor, Barro Alto e Alto Horizonte, restringindo-se a análise apenas para os municípios de Ouvidor e Alto Horizonte, servindo da base de dados de Neves (2020), testando se esses municípios melhoraram ou não o desenvolvimento municipal ao longo dos anos, em comparação a outros municípios não mineradores.

Tabela 1. Municípios em que a porcentagem de CFEM sobre a Receita, em média entre os anos de 2004 a 2018.

| Municípios     | CFEM           | Receita        | Diferença CFEM<br>x Receita |
|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| OUVIDOR        | 42.549.064,95  | 396.001.694,32 | 10,74%                      |
| BARRO ALTO     | 62.847.565,17  | 521.073.488,29 | 12,06%                      |
| ALTO HORIZONTE | 159.302.518,97 | 702.658.920,30 | 22,67%                      |

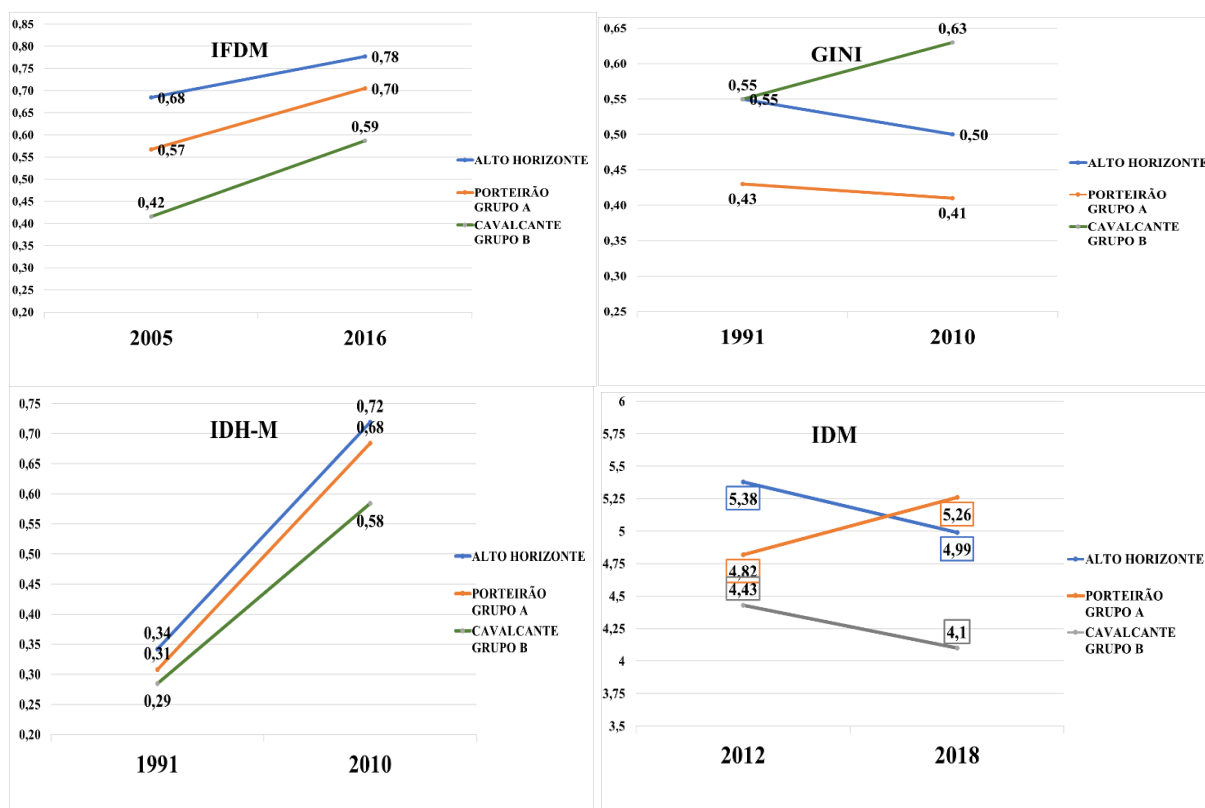
Foram feitos pareamentos nos municípios mineradores de Alto Horizonte e Ouvidor, comparando-os a outros dois municípios não mineradores, com semelhança de 1) tempo de criação do município, 2) médias de PIB *per capita* entre os anos de 2010 a 2017, 3) média da

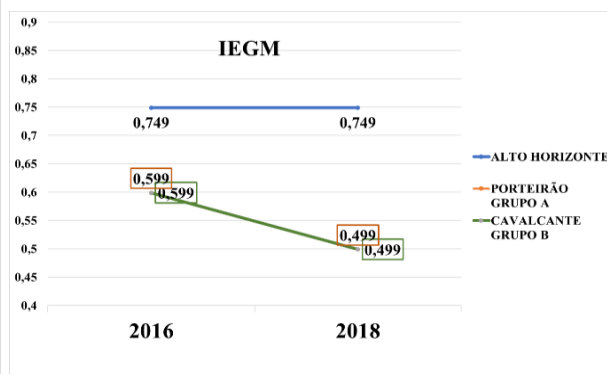
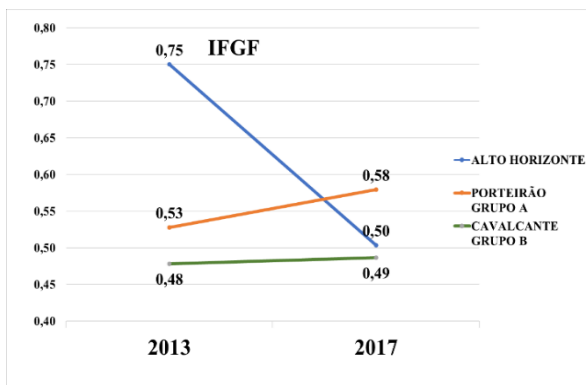
população entre os anos de 2011 a 2020 e 4) tentarem estar mesma mesorregião do Estado de Goiás.

Gráfico 1. Nota IFDM Consolidado e Posição Nacional e Estadual no Ranking do IFDM Consolidado no município minerador de Alto Horizonte e dos municípios não mineradores de Porteirão e Cavalcante.



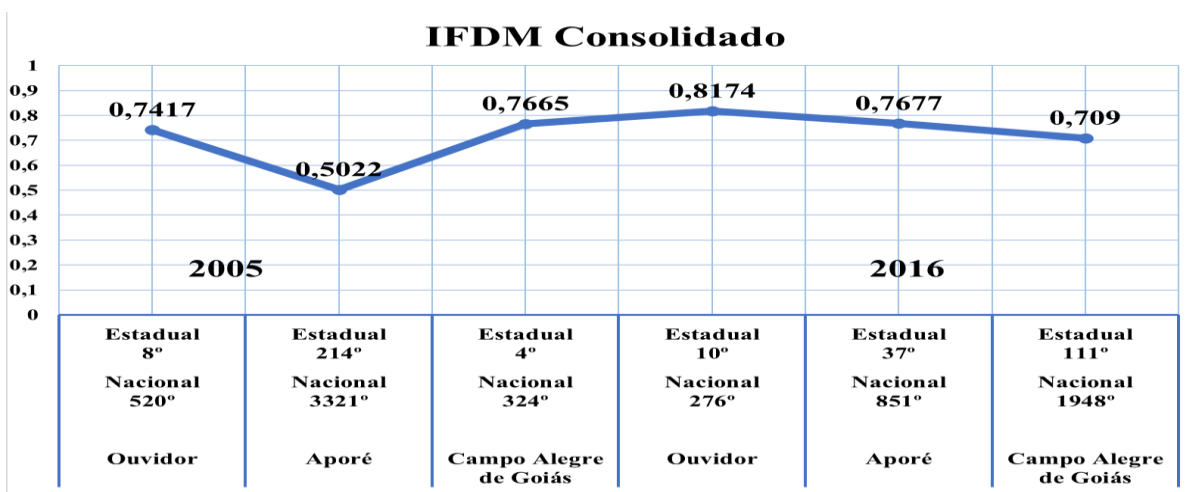
Gráficos 02 a 07 - Nota inicial e final do IFDM (2005 e 2016); Nota inicial e final do IDM (2012 e 2018); Nota inicial e final do GINI (1991 e 2010); Nota inicial e final do IDH – M (1991 e 2010); Nota inicial e final do IFGF (2013 e 2017); Nota inicial e final do IEGM (2016 e 2018); do município minerador de Alto Horizonte e dos municípios não mineradores de Porteirão e Cavalcante.





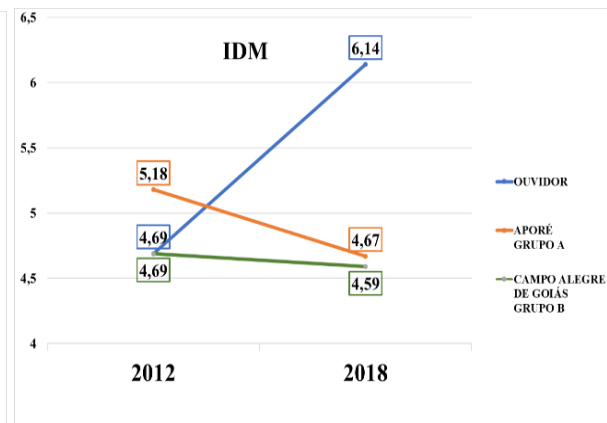
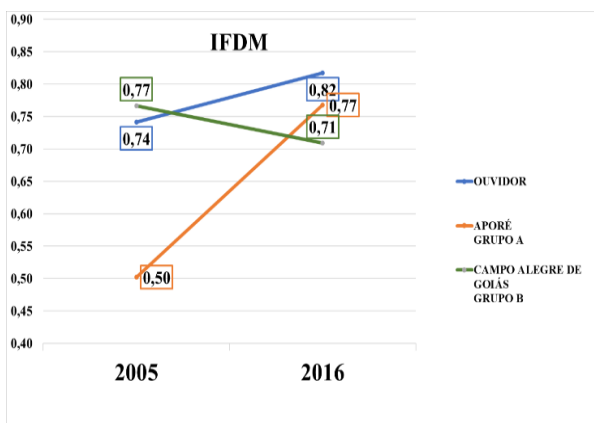
Fontes: Firjan e IMB 2020.

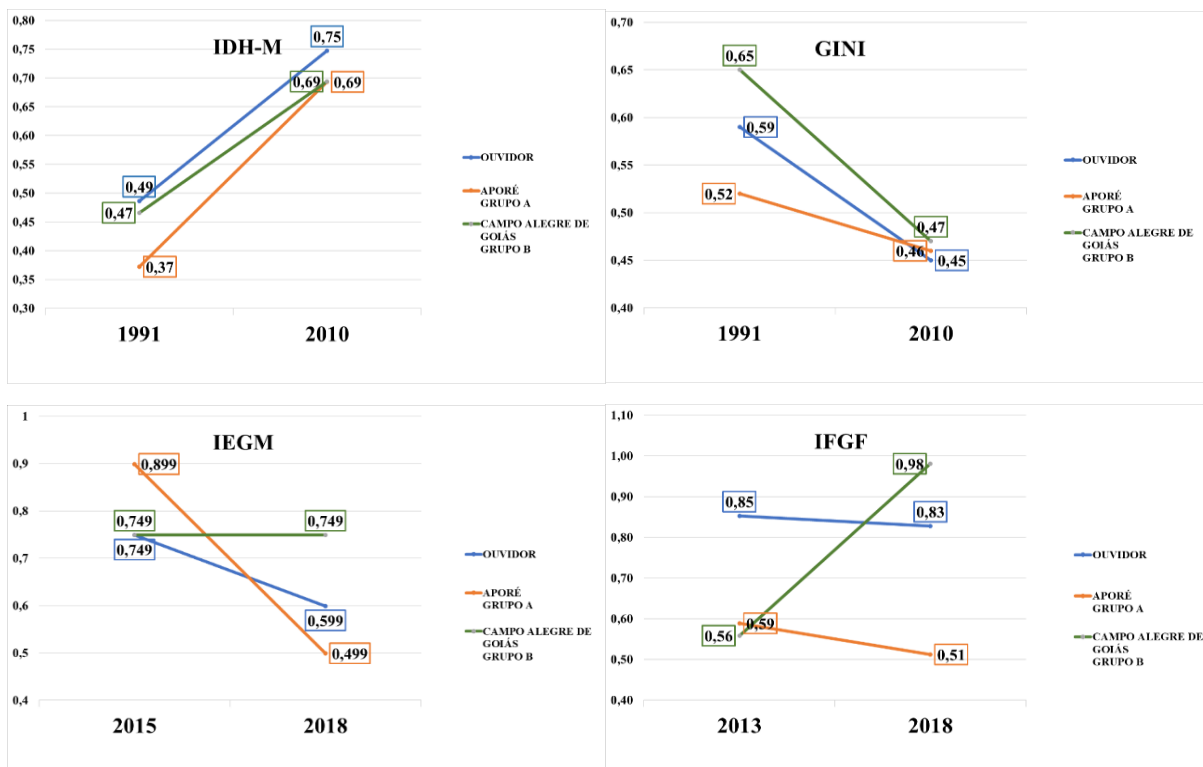
Gráfico 07 - Nota IFDM Consolidado e Posição Nacional e Estadual no Ranking do IFDM Consolidado no município minerador de Ouvidor e dos municípios não mineradores de Aporé e Campo Alegre de Goiás.



Fonte: Firjan, 2020.

Gráficos 08 a 13 - Nota inicial e final do IFDM (2005 e 2015); Nota inicial e final do IDM (2012 e 2018); Nota inicial e final do GINI (1991 e 2010); Nota inicial e final do IDH – M (1991 e 2010); Nota inicial e final do IFGF (2014 e 2017); Nota inicial e final do IEGM (2016 e 2018) do município minerador Ouvidor e dos municípios não mineradores de Aporé e Campo Alegre de Goiás.





Fonte: Firjan e IMB, 2020.

Nesse sentido, desenvolve-se um trabalho quantitativo, tendo-se como grupo de controle municípios goianos que realizam atividade minerária que foram pareados com dois municípios assemelhados goianos que não realizam atividade minerária (grupo de tratamento), e analisados em pareamento com diversos índices de desenvolvimento municipal (educação, saúde, gestão, receitas municipais, população, IDH, outros índices de desenvolvimento municipal – IDM, IFDM Firjan, IEGM TCMGO, dentre outros dados).

Da análise da pesquisa identifica-se que no geral as notas não foram melhores e nem significativas nos municípios mineradores destacados neste artigo, não sendo demonstrando representativos resultados de que a mineração traga impactos positivos, que gerem um desenvolvimento municipal mais incluyente, constitucionalmente adequado.

Vislumbra-se que as receitas públicas que a atividade gera, especialmente em relação à Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), são insuficientes para responderem os impactos sociais, ambientais e até econômicos que são produzidos nos municípios goianos estudados, nos termos descritos no presente trabalho.

Com base nos resultados apresentados, que demonstram a necessidade de melhoria dos municípios mineradores do estado de Goiás, especificamente de Alto Horizonte e Ouidor, e

da melhoria nos índices de desenvolvimento humano para que realmente justifique a exploração de um recurso, de um bem público finito, sem a devida melhoria incremental, que possibilite a melhoria social, econômica e ambiental das populações afetadas, trazendo concretude do disposto no plano constitucional, sem o real desenvolvimento local, com apoio ao aperfeiçoamento das capacidades dos cidadãos dos municípios mineradores.

Diagnosticou-se, portanto, que a mineração nos municípios mineradores não teve melhor desempenho do que os não mineradores aqui no Estado de Goiás, com base no estudo e metodologia desenvolvida, o que frustra a retórica pró mineração e indica questões que precisam ser melhores desenvolvidas.

Observou-se preliminarmente, ainda, a presença de uma má gestão fiscal, gestão pública, falta de transparência, falta de cooperação dos entes, de controle de renúncias, inclusive incentivos fiscais advindos do setor mineral. Verificou-se que independentemente se municípios estão fazendo más escolhas financeiras, de gestão de seus recursos, temos que discutir se o percentual fiscal que o empreendimento minerário deixa pela utilização de uma riqueza pública, do solo e minério local, se o desenho tributário é justo, havendo necessidade de fugir da lógica de austeridade, buscando-se por justiça fiscal no âmbito minerário.

A partir desses levantamentos iniciais e dos resultados apresentados volta-se ao problema de pesquisa se a sustentabilidade presente na Política Pública Mineral brasileira e nos Planos Estaduais de Mineração realmente colaboram na promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental dos municípios mineradores.

Considera-se esse problema emergente, pois estamos em um momento de realização de novos estudos sobre o Plano Estadual de Mineração do Estado de Goiás e de atualização de outros Planos Estaduais, a partir da Política Nacional de Mineração (PNM-2030), havendo necessidade de intervenção e direcionamento ao propósito de identificação se a Política Pública do setor mineral, no âmbito federal e os respectivos Planos Estaduais de Mineração, possuem uma visão da Constituição juridicamente adequada e analisar como o direito pode auxiliar nesse direcionamento.

**Palavras-Chave:** Mineração, Políticas Públicas, Sustentabilidade, Municípios.

## **Referências**

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030** (PNM – 2030). Brasília: MME, 2010.



\_\_\_\_\_. **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável:** subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.104, p.225-260, out. 2009.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. In: **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**. Uberlândia, Minas Gerais. v. 39. n. 1. jan./jun. 2011. pp. 261-291.

ENRIQUEZ, M. A. R. da S. . **Mineração: maldição ou dádiva?**. Brasília: UNB, CDS, 2007.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **A ciência do direito.** 3ªed. São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Novo Prisma Hermenêutico. **Novos estudos jurídicos (Online)**, v. 23, p. 940-963, 2018.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

\_\_\_\_\_. Direito à Boa Administração e Gestão Pública Eficaz. In: Irene Patrícia Nohara. (Org.). **Gestão Pública dos Entes Federativos:** Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento. 1ªed.São Paulo: Clássica, 2013, p. 167-183.

GT Agenda 2030. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 01 set. 2023.

GOIÁS, TCM. **IEGM - Índice de Efetividade de Gestão Fiscal.** Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/iegm/> Acesso em: 30 dez 2019.

GOIÁS, IMB. **IDM - Índice de Desempenho dos Municípios.** Disponível em: [https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89:i-d-m-%C3%ADndice-de-desempenho-dos-munic%C3%ADpios-tabelas-de-resultados&catid=31&Itemid=177](https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89:i-d-m-%C3%ADndice-de-desempenho-dos-munic%C3%ADpios-tabelas-de-resultados&catid=31&Itemid=177). Acesso em: 01 nov. 2019.

JANNUZZI, Paulo Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, nº 1, 2016.

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. – (2013). Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal\\_pt.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal_pt.pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica:** uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Índice Gini**. Capturado em:  
<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/contexto/231>. Acesso em: 10 jan. 2020.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A Constituição juridicamente adequada**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

SACHS, Ignacy. **Barricadas de ontem, campos de futuro**. Estudos Avançados, 2010.  
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/05.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. **Recursos minerais: como romper essa maldição?**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2017.

SISTEMA FIRJAN. **IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Junho 2018.  
Disponível em:  
<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.  
Acesso em: 01 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**. Disponível em:  
<https://www.firjan.com.br/ifgf/> Acesso em: 10 dez. 2018.

STRECK, Lênio. **Dicionário de Hermenêutica**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.