

## A reciprocidade cíclica das liberdades sociais, políticas e individuais como pressuposto básico do tripé do desenvolvimento sob o aspecto econômico-minerário

*The cyclical reciprocity of social freedoms, political and individual as the basic assumption of the development tripod under the mining economics*

Alexander Marques Silva\*  
Bruna Pereira Rosa\*\*

**Resumo:** A criação do Estado está diretamente ligada à racionalidade do ser humano e, para estabelecer a perpetuação estatal, esse possui o monopólio da força. Estatui-se, assim, as soberanias interna e externa. Essa soberania estatal cria alguns parâmetros para a legitimação e os consequentes desenvolvimentos econômico, ambiental e social. Esse é o caso dos bens de interesse nacional, como os minerais do solo e subsolo e sua respectiva extração. Esses geram renda e riqueza para o Estado e os entes da Federação. Afasta-se do uso clássico de política econômica que tem o Estado como interventor exacerbado ou não interventor na economia, distancia-se dos conceitos de liberalismo, neoliberalismo, socialismo catedrático ou social-democracia. Na verdade, o Estado torna-se um interventor moderado na economia com o fito de estimular ou desestimular determinados comportamentos e regular as interações dos fatores econômicos. Para que

\* Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Pós-Graduado em Direito Público pela UCAM/SP. Pós-Graduando pela USP. Professor de Direito Processual Penal, Direito Constitucional, Direito Econômico, Direito Tributário e Direito Administrativo. Integrante do grupo de pesquisa “Desafios Constitucionais ao Desenvolvimento Sustentável”. Analista jurídico e assessor de Desenvolvimento de Projetos do Estado de Minas Gerais.

\*\* Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Graduado em Direito pela PUCMinas. Especialização em Direito Civil e Processual Civil- Newton Paiva/Anamages. Advogada. Professora no curso de Direito da Faculdade Novos Horizontes. Integrante do grupo de pesquisa “Licenciamento Ambiental e Estudos de Impactos”.

toda essa engrenagem funcione perfeitamente, o desenvolvimento deve ser um instrumento perfeito para o exercício das liberdades existentes e, simultaneamente, as liberdades alimentam o tripé desenvolvimentista, sob os vieses econômico, ambiental e social.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento social. Intervenção. Preservação. Política econômica.

**Abstract:** The creation of the State is directly connected to the rationality of the human being and to establish the state perpetuating this has a monopoly of force. Lays up so internal and external sovereignty. This state sovereignty creates some parameters for legitimacy and consequent economic, environmental and social development, this is the case of the assets of national interest such as soil minerals and subsoil and its respective extraction. These generate income and wealth for the state and the federal entities. Departs from the classic use of economic policy that has exacerbated the state as intervening or not intervening in the economy, distance themselves from liberalism concepts, neo-liberalism, socialism or social democracy professor. In fact, the state becomes a moderate intervening in the economy with a view to encourage or discourage certain behaviors and regular interactions of economic factors. For all this gear work perfectly Development should be a perfect instrument for the exercise of existing freedoms and simultaneously freedoms feed the developmental tripod under the economic, environmental and social base.

**Keywords:** Social development. Intervention. Preservation. Economic policy.

## 1 Introdução

O Estado visa a organizar a vida em sociedade. Para tanto, alguns elementos são fundamentais para viabilizar a existência do ente estatal. Dentre esses cita-se um determinado povo sobre um território de forma organizada politicamente, com as seguranças interna e externa, configurado pela soberania.

O Estado estabelece a administração-geral das pessoas e de suas relações, sejam elas boas ou contrárias à vida em sociedade ou ao bem coletivo. Outra questão merecedora de análise cautelosa é aquela relativa aos bens inanimados, como é o caso dos bens minerais, sua posse, extração, comercialização, direitos, deveres daqueles que os extraem e daquele que possuem a propriedade do local da jazida, mina ou cava.

Importante é salientar que os desenvolvimentos econômico, social, cultural, histórico, ambiental, laboral, entre outros, ligam-se, intimamente,

com as liberdades exercidas. Conforme será visto, um dos objetivos fundamentais da sociedade como um todo, em tempos hodiernos, é a busca pela qualidade de vida.

A mineração, em suas várias vertentes, é instrumento primordial que sequencia o desenvolvimento em suas mais diversas formas. Através de uma visão holística e ao mesmo tempo sistêmica, este estudo revela a importância da mineração para o desenvolvimento do Estado-sociedade, utilizando, para tanto, um enfoque econômico-ambiental com previsões constitucionais, legais e jurisprudenciais.

Há, ainda, uma exposição dicotômica de questões pontuais que, no mesmo momento em que trazem benefícios, estabelecem malefícios, relativamente ao enfoque econômico-ambiental adotado, mas sempre com reflexos sociais.

## **2 Soberania interna e externa relativa à mineração e à exploração petrolífera**

A vida em sociedade estabeleceu parâmetros de criação do Estado. Entre as diferentes conceituações de Estado, é interessante destacar algumas observações. Inicialmente, é de bom alvitre ressaltar um ponto comum entre os diversos cientistas políticos analisados, dentre os quais destacamos a escola clássica com Aristóteles, Marx, Weber, Engels e, por fim, Habermas<sup>1</sup> e Bobbio, ao qual nos atemos com maior fidedignidade. Para todos esses, é ponto incontroverso a possibilidade de utilização do uso de força, também chamado de “legitimação do poder coercitivo”.

Para Bobbio, a constituição do Estado moderno divide-se entre razão e força.

Se adotarmos um critério axiológico, aparece outra grande distinção: aquela entre concepção positiva e negativedo Estado. A concepção positiva remonta a Aristóteles e predomina na Europa a partir da segunda metade do século XIII, quando esse autor passa a ser lido em latim: o fim da comunidade política, a *koinonia politikè*, a *societas civilis*, na tradução latina mais

---

<sup>1</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre a facticidade e validade. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. I.

comum, não é somente o viver ou o sobreviver, mas sim o *bonum vivere*, o viver bem. Também na doutrina política moderna, de Hobbes a Hegel, predomina uma visão elogiosa de Estado. [...] O Estado é elevado a ente de razão, o único no qual o homem realiza plenamente sua própria natureza como ser racional.<sup>2</sup>

A primeira, a razão, diz respeito à livre-consciência e ao cumprimento da vontade do ser racional, do ser humano, em viver em sociedade em busca do *bonum vivere*, o viver bem, ou seja, é o exercício de livre-racionalidade do sujeito em viver em coletividade com vistas a empreender uma qualidade de vida satisfatória.

A segunda, a força, diz respeito justamente à legitimação de determinado grupo do uso de força em prol dos demais, aquele que não participar do grupo eleito e ainda assim fizer uso de força, o faz ilegitimamente. Esse fator cria e faz com que o Estado criado permaneça em ordem e, v.g., se desenvolva em pontos variados.

Destarte, ao observar celeremente as questões postas, percebe-se que alguns dos elementos constitutivos do Estado já se apresentam, como o povo reunido e organizado politicamente, no viés da razão, e as seguranças interna e externa no viés coercitivo. Cabe ressaltar que a somatória de ambos resulta em outros elementos constitutivos, em regra, do Estado moderno como é o caso da soberania.

A soberania advém do poder de mando do soberano, assim desenvolvido historicamente a partir da Idade Média. Após o surgimento de alguns pensadores, fato somado a mudanças paradigmáticas da sociedade em geral, sobretudo após guerras e revoluções, como a Guerra Civil Americana ou as Revoluções Francesa e Industrial, a soberania adquiriu nova faceta, transmutando-se do soberano ao povo, externalizado por poderes distintos à medida que o transcurso histórico concretizou-se.

A soberania de um Estado não é plenamente definida, mas a conceituação que mais se aproxima da desejável é aquela posta por Caetano e, também demonstrada por Moraes,<sup>3</sup> na qual a soberania é constituída por um poder supremo e uma independência.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*: antologia. Trad. de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 85.

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

[A soberania é] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.<sup>4</sup>

O poder supremo é exercido internamente, ou seja, o Estado é o ser maior a ser obedecido e não estaria subordinado a ninguém. Entretanto, há controvérsias, pois, apesar de não estar subordinado a outras forças, deve seguir leis e normas criadas pelo próprio Estado, não estabelecendo uma subordinação, mas uma obediência aos atos imperiosos e representativos do povo constitutivo desse mesmo ente.

A independência é relativa a outros Estados, da mesma forma soberanos. Assim, em um cenário externado, o Estado tem seu poderio e suas vontades obedecidas até o limite de sua independência de outro Estado, não podendo interferir nas decisões supremas internas do Estado distinto, por exemplo. No Brasil, a soberania está prevista já no primeiro inciso do primeiro artigo da Constituição Federal:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania; [...].<sup>5</sup>

Outrossim, o Estado formado pela razão, detentor de soberania, de legitimação das vontades e de poder coercitivo, possui alguns direitos-deveres inerentes à administração e à resolução de conflitos internos e externos. Dentre esses, se destacam os atos de competência privativa, exclusiva, concorrente, entre outros.

A fim de externar e personificar o exercício desses atos, o Estado cria e estabelece princípios, leis, normas, formas, matérias e órgãos (*sui*

---

<sup>4</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 169.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> . Acesso em: 20 maio 2015.

*generis*) para tanto. Esse é o caso dos órgãos da Administração Pública direta, indireta, das autarquias, das sociedades de economia mista, das empresas públicas, das fundações, entre outros, além da realização de acordos e contratos entre o ente público e o particular e os atos de gestão do próprio Estado com o fito de gerir toda a vida em sociedade, propiciando segurança que enseja a existência intramuros e objetivando vida boa.

No Brasil, devido à utilização de uma constituição analítica, toda a competência do Estado e de seus desdobramentos demonstrada é estabelecida na Constituição Federal, seja através da caracterização da norma geral, seja por determinação e cumprimento da norma específica, conforme será demonstrado a seguir.

Assim, o poder constituinte brasileiro almejou, por diversas vezes, estabelecer uma sintonia entre as questões necessárias à vida presente e à das futuras gerações, o nivelamento social e o desenvolvimento de forma sustentável.

Pois bem, o desenvolvimento baseia-se, sobretudo, em três vertentes: o desenvolvimento ambiental; o desenvolvimento social; e o desenvolvimento econômico. Esse interfere sobremaneira nesse e naquele, de forma que as decisões e os argumentos adotados no desenvolvimento econômico se refletem diretamente no acréscimo ou no decréscimo desenvolvimentista dos demais.

Um dos aspectos importantes envolto na área do desenvolvimento econômico, se não o mais importante, diz respeito à atividade primária<sup>6</sup> da economia de um Estado. É o fator que mais o projeta no cenário internacional, além de propiciar crescimento aos demais setores da economia interna.

Isso faz com que gere postos de trabalho, consumo, renda, lucro, repartição; propicia políticas sociais efetivas quando bem-aplicados os recursos originários, reduzindo as desigualdades sociais, aumentando os princípios básicos de uma boa qualidade de vida como a educação, a saúde, o saneamento, a segurança, os direitos e as garantias fundamentais, o poder aquisitivo, entre outros.

---

<sup>6</sup> O **setor primário** abrange todas as atividades produtivas envolvidas com agricultura, pecuária e extrativismo (mineral, animal e vegetal), que estão relacionados à exploração dos recursos naturais e à produção de matéria-prima que será absorvida por outro setor da economia (secundário). Disponível em: <<http://www.brasile scola.com/geografia/setores-atividade.htm>>. Acesso em: 23 maio 2015.

A melhoria na qualidade de vida interfere diretamente no desenvolvimento individual e, simultaneamente, no coletivo do fator Estado, o que, por sua vez, proporciona maior qualidade de vida, gerando o chamado ciclo virtuoso. T tamanha é a importância desse prospecto, que o esposaremos à miúdo, no último tópico a ser abordado neste artigo.

Dentre os elementos constitutivos da atividade primária, destaca-se o de maior importância para as economias interna e externa como ora mencionado, a mineração. Entende-se por mineração o processo de extração de minerais ou compostos minerais de valor econômico para usufruto da humanidade.<sup>7</sup>

Os minerais, por se tratar de elementos constitutivos do território e, principalmente, por serem bens de interesse nacional, no Brasil pertencem ao Estado. Importante é salientar que a propriedade é do Estado, mas, salvo algumas exceções, a exploração pode ocorrer por outrem.

Art. 20. São bens da União:

[...] V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

[...] IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

[...] § 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.<sup>8</sup>

Conforme se depreende da conceituação, o termo *mineração* é genérico e representa a extração de todo e qualquer produto de origem mineral. Isso acaba por englobar produtos de natureza extremamente

---

<sup>7</sup> IBRAM. Mineração e economia verde. Encontro da indústria para a sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002708.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2015.

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

distinta, como é o caso da exploração de argila, gás liquefeito de petróleo e diamante, por exemplo.

Essa generalidade conceitual acaba se refletindo no resultado do poder legiferante, o estado, uma vez que, no Brasil, o legislador contemplou todos os tipos de minério e sua respectiva extração da mesma forma, com raríssimas exceções taxativas, cabendo ao operador do Direito desbravar o caminho da aplicação da justiça através da construção de jurisprudências e doutrinas construídas ao longo do tempo.

Não faz sentido algum a lei que versa sobre a exploração de argila, no interior do Estado de Minas Gerais, contemplar, da mesma forma, a extração de gás natural liquefeito em águas profundas, no Litoral fluminense e a extração do minério de ferro também em Minas Gerais. São elementos constitutivos da exploração tão distintos que, inevitavelmente, a lei será ora omissa, ora demasiadamente comissiva ou permissiva de tal forma que propiciará a efetivação da injustiça, dicotomicamente, ao que deveria se propor.

A matéria legislativa propriamente dita será esposada a seguir, contemplando as distinções existentes, sobretudo naquilo que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Enfim, os bens minerais, por serem fundamentais ao desenvolvimento nacional, por interferirem diretamente na ordem econômica e por estarem diretamente relacionados à impactos ambientais manifestos e, portanto, com uma influência coletiva homogênea ou mesmo difusa, são materialmente de interesse nacional e, logo, de competência, ainda que delegável ou permissiva, quanto à concessão de exploração, federal.

## **2.1 Previsões constitucionais**

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, contempla grandemente a questão ambiental, a social e a econômica. A Constituição, em sua íntegra, subsidia as abordagens com, pelo menos, uma das três vertentes expostas.

Exemplificativamente, em um mesmo artigo inicial do título que compreende as questões financeiras e econômicas, denominado Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, destaca-se em seus incisos a abordagem do tripé economia, equidade social e meio ambiente.



Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

**IV – livre concorrência;**

V – defesa do consumidor;

**VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;**

**VII – redução das desigualdades regionais e sociais;**

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Grifo nosso).<sup>9</sup>

Além dos incisos destacados, percebe-se o teor da matéria suscitada nos demais incisos, por vezes concomitantemente. O mesmo tratamento sobre tais assuntos é dispensado em outros incisos constitucionais, entretanto, a fim de seguir o objetivo deste estudo, serão priorizados o enfoque econômico e sua distribuição social.

A Constituição Federal trata, no art. 20, conforme citado, da propriedade da União dos bens minerais situados no solo ou subsolo, assim como aqueles situados na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, porém a extração não é exclusiva da União, conforme se depreende do art. 176:

**Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.**

---

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

§ 1º. A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º. É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º. A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º. Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida. (Grifo nosso).<sup>10</sup>

No mesmo sentido aduz Thomé:

Contudo, a titularidade da União não induz ao monopólio da União para a exploração dos recursos minerais. O conceito de monopólio não está atrelado às características de propriedade. Outrossim, mesmo sendo propriedade da União, os recursos minerais podem ser também explorados por concessionários do direito de lavra, que terão a propriedade do produto da lavra.<sup>11</sup>

Cabe vislumbrar o viés econômico-intrínseco dessa permissividade de exploração, já que a extração mineral é a principal função do setor primário no Brasil, juntamente com a agropecuária e com o turismo, como bem expõe Thomé:

---

<sup>10</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

<sup>11</sup> THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 490.

A mineração, ao lado da agricultura e do turismo, apresenta-se como um dos principais pilares da economia brasileira, contribuindo de forma decisiva para o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, sendo fundamental para o desenvolvimento de sociedade equânime, desde que seja operada com responsabilidade social, estando sempre presentes os preceitos do Desenvolvimento Sustentável.<sup>12</sup>

Ora, ainda nos artigos iniciais da Constituição Federal, está prevista a aproximação, com o fito de equidade, entre as regiões e dentro da própria sociedade, sobretudo, no inciso III do art. 3º da Carta Magna, como se lê,

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

**I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

**II – garantir o desenvolvimento nacional;**

**III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Grifo nosso).<sup>13</sup>

A exploração mineral poderá ser concedida ou permissionada a ente particular, evidentemente se atendidos certos requisitos, visando, certamente, ao atendimento de princípios constitucionais econômicos como o da livre-iniciativa e do pleno emprego. Isso faz com que haja um deslocamento em direção ao objetivo da equidade regional e social.

Devido à geodiversidade do território nacional, as variadas regiões possuem potenciais muitas vezes distintos, ou, por vezes, muito diversificados em uma pequena localidade, gerando um grande potencial minerário e, conseqüentemente, um desenvolvimento econômico naquela localidade ou região.

---

<sup>12</sup> THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 487.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

A Constituição Federal contempla, sobretudo, no art. 170 c/c § único, a possibilidade democrático-econômica, que congloba, inclusive, o fator decisório *liberdade para o empreendedorismo*, o que acarreta alguns fatores como o pleno emprego, a qualidade de vida, a propriedade e mesmo o desenvolvimento social e individual como consequência direta da autonomia privada.

Acontece que um dos problemas vivenciados e que mais impactam as disparidades social e econômica entre indivíduos e entre as regiões é a repartição e a aplicação indevida de verbas oriundas da mineração. A seguir, são abordadas as normas infraconstitucionais que versam sobre o assunto.

## **2.2 Poder legiferante e atuais atos normativos da relação minerária**

Retornando ao historicismo da formação do Estado moderno, é mister salientar quanto à criação do princípio da separação dos poderes, mais especificamente, quanto à legitimação do poder instituído para editar leis, o poder parlamentar, legiferante e, por vezes, através do exercício excepcional dos demais poderes, como através de decretos, medidas provisórias, entre outras.

Segundo Bonavides,

quando o princípio da separação de poderes se institucionalizou, o parlamento na Europa se ergueu como primeiro ramo do poder soberano, concentrando mais poder que o executivo. Visto no plano dialético era ele a ideia nova, figurava a participação dos governados no poder e abrigava enfim um valor em cujos fundamentos se lia o futuro da evolução política do ocidente, seu irremediável teor de idealismo e vocacionalidade para o governo do povo, pelo povo e para o povo.<sup>14</sup>

Assim, se o poder de legislar é feito pelo povo e para o povo, vê-se a necessidade de direcionar as leis com o intuito comum de justiça plena, pois se almeja qualidade de vida. Seria a ação do governo do povo, ou do chamado bom governo do povo, pois estaria no alcance ou, pelo menos, no deslinde da vontade popular.

---

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 341.

A vontade popular expressa há pouco e contemplada pelo bom governo, apresenta-se através da edição de leis justas. Essas leis tornam a sociedade individual, coletiva ou regionalmente mais equânime. Bobbio bem ilustra essa situação:

Pode ser chamada de justa tanto uma lei (inferior) conforme a uma norma (superior) – e neste caso respeita-se o significado de justiça como legalidade, [...] – como uma lei igualitária que elimina uma discriminação, suprime um privilégio ou, por simetria, um tratamento odioso. Em troca, na doutrina tradicional é predominante, e até mesmo exclusivo, o segundo significado, quando o atributo refere-se aos que detêm o poder supremo, os governantes: o governo *sub lege* é uma das possíveis realizações do chamado “bom governo”, [...] enquanto são chamados de governantes justos os que exercem o poder inspirando-se no princípio da distribuição equitativa das honras e dos benefícios, do correto e do incorreto, entre os cidadãos.<sup>15</sup>

Ao considerar que os bens minerais, como pluricitado, são de interesse nacional e interessantes à ordem econômica e que, por sua vez, necessários ao desenvolvimento econômico, mas com reflexos diretos no desenvolvimento socioambiental, e que a lei emanada do Parlamento ou do governante soberano, no Estado de Direito deverá representar a vontade do povo, resultando, assim, na busca incessante pela distribuição equitativa dos benefícios da mineração.

As benesses da mineração translucidam-se no retorno aos envolvidos, v.g., de forma pecuniária, da renda ou dos lucros advindos da comercialização do produto no mercado internacional, aos chamados *commodities*.

Entretanto, como é de notório saber e mencionado em momento oportuno, o impacto minerário legal no meio ambiente é grande, quicá aqueles que transmudam-se em dano. Esse impacto deve ser indenizado ao proprietário do terreno e dos bens minerais do solo e do subsolo, qual seja o Estado, no Brasil, mais especificamente, a União. Esse caráter indenizatório denomina-se *royalty*, ou no plural, *royalties*.

---

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*: antologia. Trad. de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 209.

No texto constitucional brasileiro em vigor, o meio ambiente é protegido como um direito e também como um dever estatal e da coletividade. Para atingir o objetivo de proteção ambiental, dentre as várias incumbências mínimas do Poder Público na efetivação do direito constitucional ao meio ambiente, a Constituição brasileira prevê a realização de estudos de impacto ambiental, prévios e públicos. No mesmo sentido, em regulamentação a esta matéria, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, a chamada Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu vários instrumentos de comando e controle e instrumentos de planejamento, visando a efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>16</sup>

No Brasil, esses *royalties* modificam-se quantitativamente de acordo com a lei que os instituiu para cada tipo de exploração mineral, devendo-se pagar um montante maior ou menor para um mineral específico explorado, assim como sua repartição entre os entes federados, como será visto mais a miúdo a seguir.

O pagamento de caráter indenizatório para os entes federados, incluindo o Distrito Federal, os Estados e os Municípios onde haja a respectiva exploração mineral, deve ser realizado através de contribuição específica para esse fim, a chamada Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

A CFEM foi instituída pela Lei Federal 7.990/1989, e o pagamento existe como forma de compensar os impactos social e econômico que a exploração mineral provoca sobre o meio físico e as comunidades local e regional. Thomé demonstra como é feito o cálculo da CFEM,

A CFEM tem por base de cálculo o valor do faturamento líquido obtido por ocasião da venda do produto mineral. Entende-se por faturamento líquido o valor da venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos (ICMS, PIS e COFINS) que incidem na comercialização, como também as despesas com transporte e seguro. Quando não ocorre a venda porque o produto mineral é consumido, transformado ou utilizado pelo próprio minerador,

---

<sup>16</sup> RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MENDES, Samuel Felisbino. A participação no fechamento da mina no Direito Comparado. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte: ESDHC, v. 10, n. 20, p. 25, 2013.

então é considerada como valor, para efeito de cálculo da CFEM, a soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral.<sup>17</sup>

Por se tratar de contribuição, não só poderá como há destinação específica para os recursos oriundos da CFEM. Esse tópico será esposado com maior especificidade em momento seguinte, tendo em vista que a destinação está diretamente ligada ao desenvolvimento social.

Outrossim, além da CFEM, a mineração é ou possui fatos geradores de outras contribuições, impostos, taxas, tributos, etc., como é o caso da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativa a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a Taxa Anual por Hectare (TAH), sobre a propriedade urbana ou rural incidindo ora o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), ora o Imposto Territorial Rural (ITR), além de outros.

O Código de Minas ou Código Minerário, Decreto-Lei 227,<sup>18</sup> de 28 de fevereiro de 1967, é outra lei de suma importância nesse contexto. Trata-se do marco regulatório geral das atividades de extração mineral. Congrega fatores distintos, como: servidão, conceituações diversas, regula a pesquisa, a extração, o fechamento de mina, a lavra, as atividades individuais de exploração mineral e estabelece sanções e nulidades.

O Código Minerário sofreu algumas alterações desde sua edição, destacando-se como principais a Lei Federal 8.901, de 30 de junho de 1994, e a Lei Federal 9.314, de 14 de novembro de 1996.

---

<sup>17</sup> THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 495.

<sup>18</sup> BRASIL. *Decreto-Lei 227*. Dá nova redação ao Decreto-Lei 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

### 3 Fatores econômicos e políticas distributivas

A análise do Direito Econômico e dos poderes dele decorrentes, sejam eles públicos, como a intervenção na dominialidade ou a própria atuação do ente estatal na condição de explorador minerário, cessionário, permissionário ou beneficiário do bem minerado, sejam eles privados, através do monopólio, duopólio, oligopólio ou suas dialéticas, o monopólio, duopólio ou o oligopólio, ensejam uma reflexão anterior referente às questões historicistas que culminaram na forma político-econômico-jurídica, presentes no Estado atual.

As diversas teorias, que versam sobre a temática Direito Econômico, abordam também as divergências e as congruências existentes entre o Direito e a Economia. Assim, para expor e coadunar tais ideias, uma vez que o Direito existe para minimizar os efeitos negativos dos conflitos e, sendo o homem, naturalmente, um ser conflituoso e inquieto, sobrelevado no que tange aos aspectos econômicos, em um ponto finalístico, as ciências do Direito e da Economia passam a interdependem-se, a fim de regularem e regulamentarem a vida em sociedade. Como resultado dessa interdependência surge a cátedra do Direito Econômico.

Souza<sup>19</sup> propõe, inspirado em teorias econômicas alemãs e, principalmente, norte-americanas, o ciclo de fatores econômicos. Esses fatores são responsáveis pela dinâmica da macroeconomia de um país, estado ou ente, entendido como *pólis* e, evidentemente, guardadas as proporções.

Segundo Souza,<sup>20</sup> os fatores econômicos pertenceriam a um sistema macro, composto pela produção, circulação, repartição e consumo e às inter-relações entre esses fatores e com as relações de interferências externas, já em uma visão holística. Neste estudo, é abordado apenas o fator *repartição*, devido ao objetivo precipuamente estipulado, permanecendo os demais para uma exposição futura.

Pois bem, a visão da repartição possui algumas formas de vislumbre. A primeira diz respeito à forma política de existência do Brasil, por se tratar de um país federalista centrífugo, os entes envolvidos devem obedecer

---

<sup>19</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas do Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

<sup>20</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas do Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.



à mesma política na questão distributiva, iniciando pela União, repartindo entre os estados federados ou entre os estados federados e os municípios.

Essa questão distributiva é bem-exposta ao analisar a arrecadação da CFEM, a qual, *v.g.*, obedece à seguinte distribuição ao se tratar de bens minerais, excetuados o petróleo e seus derivados:

De acordo com essa autarquia federal [Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM], os recursos arrecadados com a CFEM são distribuídos da seguinte forma:

- 12% para a União (DNPM, IBAMA e MCT);
- 23% para o Estado onde for extraída a substância mineral;
- 65% para o município produtor.

Município produtor é aquele onde ocorre a extração da substância mineral. Caso a extração abranja mais de um município, deverá ser preenchida uma guia CFEM para cada município, observada a proporcionalidade da produção efetivamente ocorrida em cada um deles.<sup>21</sup>

Conforme previsto no art. 7º da Lei Federal 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que estabelece a CFEM, os *royalties* originários do petróleo e de seus derivados, incluído o Gás Natural Liquefeito (GNL) e o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) têm a seguinte distribuição:

Art. 7º. O art. 27 e seus §§ 4º e 6º, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pelas Leis 3.257, de 2 de setembro de 1957, 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e 7.525, de 22 de julho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se

---

<sup>21</sup> THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 496.

localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios:

I – 70% (setenta por cento) aos Estados produtores;

II – 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores;

III – 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.<sup>22</sup>

Percebe-se, portanto, uma discrepância distributiva que culmina no distanciamento desenvolvimentista econômico e social entre regiões, Estados e Municípios produtores e não produtores dos minerais abarcados pela mencionada lei, ferindo, portanto, previsão constitucional à medida que se desvia, de forma diametralmente oposta, da busca pela redução das desigualdades regionais e sociais.

A segunda forma distributiva diz respeito à questão social da repartição de bens. Retornando aos fatores econômicos, essa forma distributiva está intimamente ligada aos fatores econômicos e às suas relações sistêmicas, haja vista que, com determinada produção primária extrativista mineral, com a circulação de produto originário dessa produção e com o conseqüente consumo, há geração de postos de trabalho diretos e indiretos, passa-se a ter uma repartição entre os trabalhadores, comerciantes, Estado, através de fomentos e servidores públicos, e as pessoas indiretamente ligadas ao ciclo virtuoso esposado.

A derradeira forma distributiva a ser destacada está atrelada diretamente ao desenvolvimento social. Quanto à aplicação dos recursos advindos da atividade minerária, boa parte deles deve ser aplicada em questões de cunho social na localidade diretamente afetada pelos impactos ambientais, econômicos e sociais daquela atividade.

---

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei Federal 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX, da C/88). Brasília, 28 de dez. de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

A lei da CFEM prevê, no art. 8º, por exemplo, não a destinação da aplicação daquele recurso, mas estabelece a vedação da aplicação em algumas despesas públicas:

Art. 8º. O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º. As vedações constantes do caput não se aplicam:

I – ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II – ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º. Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.<sup>23</sup>

Enfim, a pecúnia capitaneada pela CFEM deveria, preferencialmente, ser utilizada na estruturação social, como em escolas profissionalizantes, saúde, segurança, qualidade de vida, fomentos públicos para a criação de postos de trabalho que não fossem vinculados à atividade minerária, entre outras políticas públicas sociais, a fim de manter a localidade e estabelecer políticas futuras para manter o desenvolvimento com o fim de exploração econômica da mina.

---

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei Federal 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX, da CF/88). Brasília, 28 de dez. de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

Questão semelhante ocorre na compensação ambiental prevista na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, *in verbis*:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º. O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º. Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º. Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.<sup>24</sup>

Nesse caso específico, o bem tutelado é difuso. A reversão do valor econômico deve ocorrer em prol de mitigar, ou mesmo reparar, o dano ambiental causado. Interessante é observar como a questão distributiva *in*

---

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei Federal 9.985*, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

*casu* abarcará, quantitativamente, um número superior de pessoas, entretanto sem possibilidades de mensuração (ou com possibilidades remotas), o que não impede a natureza distributiva da renda originária da mineração e, nesse caso, propiciará o desenvolvimento ambiental.

Além dessa solução aberta, prevista na normativa federal, outras normas legais merecem comentário. Primeiramente menciona-se a NRM-21, ou Norma Reguladora da Mineração n. 21, aprovada pela Portaria DNPM 237, de 18 de outubro de 2001. De antemão, vale lembrar que, considerando o interesse social no aproveitamento racional dos bens minerais e a minimização dos impactos ambientais decorrentes da atividade minerária, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), nos termos do Art. 2º, inciso VII, do Anexo I do Decreto n. 7.092/10, pode, em caráter complementar, editar normas e exercer a fiscalização sobre o controle ambiental das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis. Assim, a NRM-21, aprovada pelo DNPM, define procedimentos administrativos e operacionais em caso de reabilitação de áreas pesquisadas, mineradas e impactadas. Essa norma traz novas definições acerca do que seriam áreas pesquisadas, mineradas e impactadas.<sup>25</sup>

Todos esses modos de repartição de receitas não simbolizam um estado social, comunista ou o oposto: um estado liberal ou neoliberal. A seguir, são apresentados argumentos que desmistificam essa classificação quanto à repartição proposta, sugerindo, de forma retórica, nova classificação político-econômica.

#### **4 Desenvolvimento econômico e desenvolvimento social com base em aspectos exploratórios naturais**

Inicialmente, demonstrou-se que o desenvolvimento adota, pelo menos, três vieses: o econômico, o ambiental e o social. O tripé desenvolvimentista exposto convive harmonicamente e se autoinfluncia

---

<sup>25</sup> RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MENDES, Samuel Felisbino. A participação no fechamento da mina no Direito Comparado. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte: ESDHC, v. 10, n. 20, p. 35, 2013.

em maior ou menor proporção, à medida que aumentam os índices de mensuração propostos.

Nos tópicos que seguem, tenta-se fazer uma reflexão analítica distinta daquelas propostas outrora. Fundamenta-se no desenvolvimento baseado no setor primário da mineração e nos reflexos positivos no tripé desenvolvimentista, que resultará em modificações políticas, culturais, governamentais, entre outras.

#### **4.1 A reciprocidade cíclica das liberdades sociais, políticas e individuais como pressuposto básico do desenvolvimento instrumental**

Conforme o início do texto, o Estado existe com o fito de abarcar o ser humano em sua segurança intramuros. Essa segurança somente é exercida a partir do momento em que o Estado soberano exerce seu poder de soberania interna e externa, não poucas as vezes sob o pulso firme dos atos de império ou através do poder coercitivo que lhe é legitimado.

Visto isso, entende-se por bem a intervenção do Estado no domínio econômico de forma ponderada, não se tratando de uma visão liberalista ou, muito menos, neoliberalista. Entende-se que os bens minerais são de interesse nacional e, portanto, em grau extremado refletem a segurança do próprio país, devendo, assim, ser geridos pelo ente público.

O neoliberalismo surge ao tentar corrigir o erro principal que levou à derrocada do liberalismo clássico. Para a política econômico-liberalista, o principal argumento da sua existência seria a não intervenção (ou a mínima) do Estado na economia, de forma que a própria economia se autorregularia perpetuando o mais competente e extirpando aquele que não se adequara ao mercado.

Essa visão propiciou a criação e perpetuação de conglomerados transnacionais que dilaceraram pequenas indústrias, tornando inviável a aplicação dessa política econômica e, ao mesmo tempo, geraram uma autofagia liberal, na qual a liberdade era tamanha que autossucumbia na ideologia apresentada.

Diante de tal fracasso, anos mais tarde, surge o neoliberalismo, que permite a intervenção governamental no mercado e na sociedade apenas através de regulações externas e nunca como ator. Outro principal intuito dessa política é provar que a fórmula desenvolvida pela social democracia é uma falácia.

De fato, a intervenção plena do Estado em questões comerciais como ator não é salutar em termos econômicos, políticos ou sociais. O socialismo de cátedra pressupõe a regulação e a interferência do Estado a todo momento, inclusive exercendo plena atividade comercial, o que pressupõe, pelo menos, um privilégio tácito ao soberano, que jamais perderá no campo de batalhas econômicas.

O Estado, através da política econômica, social e ambiental proposta, deverá intervir na economia, inclusive como sujeito empresário nos casos em que for necessário, seja através de monopólio, seja através de uma concorrência extrafiscal, com o mero intuito de estimular ou desestimular dados comportamentos e com o fito de assegurar crescimento equânime, sustentável e não degradante.

Essa intervenção moderada do Estado – não apenas através de agências reguladoras como propõe o neoliberalismo – permite que políticas públicas voltadas ao social tornem-se mais efetivas. A concorrência estatal e a política econômica regulatória, através dos estímulos ou desestímulos, promove um desenvolvimento econômico efetivo, com a geração de empregos, o que viabiliza o consumo, somado a benfeitorias na circulação e na integração entre os fatores, movimentando a economia.

Todo esse sistema propicia desenvolvimento social na educação, na segurança, na saúde, na cultura e em outros campos. Mesmo o desenvolvimento ambiental será estimulado de acordo com a política pública adotada.

Para que seja efetiva a adoção desse viés econômico, é necessária a garantia do exercício dos direitos fundamentais plenos, inclusive com a aplicação da justiça coercitiva naqueles casos de infração da norma ou exacerbação de práticas danosas ao coletivo. Assim, se efetiva a liberdade do indivíduo e, conseqüentemente, a liberdade coletiva, social, política, econômica.

Somente através de uma liberdade efetiva seria possível o desenvolvimento social, *prima facie*, seguido do alcance da boa vida ou da qualidade de vida satisfatória, proposta por Aristóteles e Sen, respectivamente.

O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, e em certo sentido é

mesmo [...]. Mas, na verdade, essas abordagens mais amplas estão em sintonia com as linhas de análise que tem sido parte da economia profissional desde o princípio. As conexões aristotélicas são suficientemente óbvias [...]. Há fortes conexões também com a análise de Adam Smith sobre as “necessidades” e as condições de vida.<sup>26</sup>

A exposição de Sen<sup>27</sup> reflete bem o objetivo precípuo da economia e da política econômica clássica, as quais almejam o desenvolvimento independentemente de outros fatores influenciáveis ou mesmo do desenvolvimento ambiental e do desenvolvimento social.

A nova perspectiva econômica defendida por Sen demonstra um desenvolvimento econômico como instrumento para a busca das liberdades sociais, coletivas e individuais, alcançando-se como reflexo a boa qualidade de vida. Essa liberdade proposta não seria a respeito da inexistência de limites gerais ou específicos, mas do livre-domínio decisório, mesmo que haja uma limitação de ações para o efetivo exercício das liberdades.

Como exemplo, é demonstrado que a efetiva liberdade política somente poderá ser exercida se o indivíduo possuir capacidade de raciocínio lógico, o que, por sua vez, é altamente influenciado por fatores externos, como: uma boa educação que lhe permita dispor de senso crítico sobre as questões postas, alimentação adequada, já que o indivíduo faminto tem sua capacidade de raciocínio reduzida, ou mesmo saúde, uma vez que o indivíduo que necessita de um atendimento médico e não o possui será afligido por questões pessoais que influenciarão diretamente no poder decisório.

Todas essas questões sociais que influenciam nas liberdades seriam conquistadas com o desenvolvimento econômico, boa parte delas oriunda da atividade minerária. Ora, é inegável a necessidade do ser humano de conforto: desde os primórdios a humanidade procura qualidade de vida, inventos como a roda, a descoberta do fogo, ou a busca de uma gruta para se abrigar das intempéries refletem, substancialmente, essa vontade.

---

<sup>26</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 40-41.

<sup>27</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 40-41.



A economia capitalista atual demonstrou, sobretudo, ao mundo ocidental, as benesses do poder aquisitivo e da vivência não apenas no conforto, mas a melhoria da expectativa de vida em geral propiciada pelo desenvolvimento. As questões que se põem neste momento trespassam a indagação acerca da melhor forma de tornar equânimes os avanços conquistados de forma a alcançar toda a coletividade sem exceções. Igualmente, se busca um modo de continuar avançando econômica e socialmente, mas de maneira que também se desenvolva a questão ambiental, a fim de não se extinguir a vida no Planeta

## **5 Considerações finais**

Diante de todo o exposto, conclui-se que a formação do Estado visa a proteger o homem do estado natural. A vida em sociedade proporciona diversas benesses ao indivíduo, como: segurança, saúde, educação, propriedade, diversas liberdades, entre outras.

No entanto, para que esses benefícios sejam eficazes, é necessária uma atuação estatal efetiva. A atuação estatal é onerosa e necessita de recursos, via de regra, originários dos seres pupilados, sejam pessoas físicas, sejam pessoas jurídicas ou mesmo nas relações entre tais pessoas ou entre elas e o Estado.

Com a evolução do Estado, as relações tornam-se cada vez mais complexas, necessitando que o mecanismo jurídico as regule. A economia sofre evoluções ocasionadas pelo mesmo motivo. Ambas as ciências são mescladas e passam a formar a Ciência do Direito Econômico.

Um viés do Direito Econômico que financia a máquina burocrata são os tributos, que possuem fatos geradores distintos, a fim de se evitar a injustiça. Essa relação entre os gastos públicos e a renda possui outras vertentes que a sobreelevam, como é o caso da atividade minerária.

A atividade primária da mineração é a mais importante no Estado brasileiro, juntamente com as atividades campestres e as turísticas. A extração mineral é entendida como bem de interesse nacional e, portanto, merece uma atenção especial do legislador.

A propriedade dos produtos de origem mineral é constitucionalmente garantida à União e, portanto, quando concedida ou permitida sua exploração por outrem, esse é responsabilizado a arcar com o custo dos

impactos gerados ou dos danos ocasionados sem prejuízo das tributações cabíveis.

Acontece que a verba originada de extração mineral, quer de caráter indenizatório, pela CFEM, *royalties*, compensações ambientais diversas, quer de arrecadação específica, deve ser envidada em projetos de caráter social naquela localidade ou em regionalidade diretamente impactada.

Diante desse fator, expurga-se o liberalismo puro e mesmo o neoliberalismo, haja vista que a não regulação ou intervenção do Estado no domínio econômico, ou, quando ocorre, que seja mínima. Esse Estado pouco interventor propicia a criação de conglomerados que afastam o pragmatismo do princípio constitucional da livre-iniciativa e do pleno emprego.

Outrossim, o Estado social catedrático também não solucionaria todos os males, justamente por usurpar uma função social que não lhe competiria, pois poderia ensejar um desequilíbrio no qual a gama de amanuenses se tornaria mais um fardo a ser carregado pelo ente imperioso.

De toda sorte, o idealismo político-econômico firma um intervencionismo moderado e extrafiscal ao mesmo tempo, de forma que a criação de órgãos estatais com parâmetros similares aos de ente privado e, da mesma forma, sem qualquer privilégio, estimularia ou desestimularia certos comportamentos, regulando, assim, a balança comercial e todo o contexto econômico.

A intervenção estatal ocorreria juntamente com a efetivação de políticas públicas e de análises e práticas que vislumbrassem os fatores econômicos e suas correlações, propiciando o tripé desenvolvimentista, ou seja, o viés econômico, ambiental e social simultaneamente.

Assim, o desenvolvimento social somente acompanhará o importante desenvolvimento econômico desde que as políticas públicas de aplicação dos recursos sejam efetivas e corretamente canalizadas.

O desenvolvimento torna-se sustentável, não apenas quando as presentes e as futuras gerações não são comprometidas, mas, principalmente, quando é assegurada boa qualidade de vida e equidade a todos os indivíduos. Em verdade, é inalcançável um futuro condigno, ou não, se o presente é arriscado.

## Referências

---

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 17. ed. atual. por Hugo de Brito Machado. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*: antologia. Trad. de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. *Lei federal 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX, da CF/88). Brasília, 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. *Lei federal 9.985*, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei 227*. Dá nova redação ao Decreto-Lei 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)>. Acesso em: 23 maio 2015.

CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução 306*, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 22 maio 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *Relatório de Gestão*. 2023. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/dnpm/relatorios/>>

relatorios-de-gestao-dipar/relatorio-de-gestao-dipar-2013>. Acesso em: 25 maio 2015.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. I.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Direito Econômico: soberania e mercado mundial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito ao meio ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MÖLLER, Max. *Teoria geral do neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PETROBRÁS. *Fatos e dados: nossos investimentos garantem o abastecimento de gás natural*. Disponível em: <[http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/nossos-investimentos-garantem-o-abastecimento-de-gas-natural.htm?gclid=CjwKEAju7YWrBRCThIyogcGymQsSJAAmz\\_ndA9BIQ7W6FJJtf85YuZa4HfayOUto2n4\\_pSglzDr9dxoCQ8vw\\_wcB](http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/nossos-investimentos-garantem-o-abastecimento-de-gas-natural.htm?gclid=CjwKEAju7YWrBRCThIyogcGymQsSJAAmz_ndA9BIQ7W6FJJtf85YuZa4HfayOUto2n4_pSglzDr9dxoCQ8vw_wcB)>. Acesso em: 25 maio 2015.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamentos dos Direitos Fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MENDES, Samuel Felisbino. A participação no fechamento da mina no Direito Comparado. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte: ESDHC, v. 10, n. 20, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTOS, Andrea. *Desenvolvimento como liberdade em Amartya Sen*. Florianópolis: 2013. Disponível em: <<http://cnm.ufsc.br/files/2014/01/Monografia-da-Andrea-dos-Santos.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2015.

SANTOS, Rodrigo Salles. *Mineração no Brasil: por um debate amplo sobre a captura das rendas minerais*. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Santos-2013-Minera%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil.pdf>>. Acesso em 23: maio 2015.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas do Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

