

Introdução

A mineração possui elevada importância na economia mundial hodierna, tendo em vista que vários bens de consumo possuem recursos minerais em sua composição, desde obras da construção civil até equipamentos eletrônicos e remédios. Tendo em vista a sua grande importância, a atividade minerária revela-se estratégica para o crescimento econômico de um país, de modo a tornar-se objeto de uma cuidadosa regulamentação pelo Direito de cada nação.

No Brasil, o inciso IX do art. 20 da Constituição Federal institui que os recursos minerais, inclusive o do subsolo, são bens da União. Dessa forma, verifica-se que o regime constitucional instaurado em 1988 segue as regras instituídas pelo regime constitucional de 1934, que instituiu a separação entre a propriedade do solo e a propriedade dos recursos minerais.

A Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM) é um encargo financeiro estabelecido pela legislação brasileira, cuja natureza jurídica permanece controvertida, mesmo vinte e oito anos após a sua previsão constitucional. Além disso, é polêmica a remuneração pelo uso de recursos ambientais, ainda que embasada no princípio do usuário-pagador, diante da titularidade difusa dos bens ambientais que, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal, são essenciais à uma sadia qualidade de vida.

Todavia, os custos de instalação da atividade mineradora são bastante altos para o Estado, tendo em vista que é necessário lidar com os impactos causados ao meio ambiente, a saúde e segurança dos trabalhadores e da população da localidade em que a mineradora se instala.

Neste trabalho, através da análise bibliográfica e do método indutivo, tem-se o intuito de demonstrar a dificuldade dos municípios brasileiros que abrigam mineradoras para diversificar sua economia, de modo a não dependerem economicamente dessa atividade econômica. Objetiva-se, ainda, fazer uma reflexão sobre o paradigma econômico seguido pela sociedade e de que forma ele interfere na preservação do meio ambiente, demonstrando também a perspectiva da racionalidade

ambiental, criada como uma alternativa ao paradigma de consumo dominante na atualidade.

O presente estudo se justifica por chamar atenção para os danos ambientais causados pela atividade mineradora, que desorganizam ecossistemas e contribuem para a extinção definitiva dos recursos naturais. Diante de sua relevância, a questão ambiental é reconhecida no âmbito internacional, principalmente porque os danos ambientais são transfronteiriços, ou seja, não se limitam a divisão política do território geográfico, causando danos ao ecossistema de uma maneira geral

Dessa forma, a reflexão e reestruturação do modelo de racionalidade econômica em que a sociedade hodierna se insere são necessárias para que haja respeito ao direito intergeracional ao acesso aos recursos naturais e ao meio ambiente equilibrado, conforme estabelecido no art. 225 da Constituição Federal.

2. Arcabouço jurídico das concessões de direitos minerários no Brasil

A mineração tem importante papel no âmbito social e econômico, o que fez com que o ordenamento jurídico brasileiro conferisse características especiais para o desenvolvimento da extração mineral, atribuindo a esta atividade um caráter público, já que os minerais encontrados no solo ou no subsolo são pertencentes à União e é uma atividade a que envolve consideráveis recursos econômicos. Partindo disso, a União elaborou políticas especiais para a mineração, criando encargos para a sua extração.

O art. 176 do texto constitucional dispõe que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais são propriedade distinta do solo, de maneira que pertencem a União. Todavia, é garantido ao concessionário o produto da lavra. O § 1º desse dispositivo estabelece que a pesquisa, a lavra, a exploração e o aproveitamento de recursos minerais somente serão realizados mediante concessão ou autorização da União, exclusivamente por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras, e que tenha sede e administração no país.

A exploração de jazidas e recursos minerais no Brasil é realizada por meio do sistema de concessões, sendo assegurada ao proprietário do solo uma participação nos resultados da lavra, conforme os critérios estabelecidos em lei, nos termos do § 2º do artigo 176 da Constituição Federal.

Uma vez cumpridos os requisitos constitucionais e legais, a pessoa física ou jurídica que desejar ser titular de direitos minerários deve requerer ao Ministério de Minas e Energia (MME), quando o objetivo for concessão de lavra, ou ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNMP), quando o objetivo for outra forma de aproveitamento mineral (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 35). Conforme fixado no art. 11, alínea a, do Código de Mineração, será concedida prioridade na outorga àquele que primeiro realizar o protocolo do requerimento no órgão competente.

Vale frisar que a prioridade somente será concedida quando a área em que se deseja pesquisar, lavrar ou de qualquer outra forma aproveitar os recursos minerais seja classificada como uma área livre, qual seja, uma área que não seja considerada como Reserva Nacional de determinada substância mineral. Nesses casos, a outorga dos direitos minerários ocorrerá no interesse da União e da economia nacional (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 52).

A partir do momento em que há requerimento válido de pesquisa ou lavra, a área deixa de ser livre para se tornar onerada. Contudo, essa onerosidade deixa de existir se houver algum dos acontecimentos previstos no Código de Mineração ou na Portaria nº 266/2008 do DNMP, tais como: indeferimento do pedido de autorização, renúncia à autorização de pesquisa, caducidade do direito de requerimento de concessão de lavra, dentre outros (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 53).

Quando a área é desonerada, a Administração Pública pode optar por seguir os trâmites da Lei 8.666/93, julgando com base nos critérios técnicos específicos apresentados nas propostas de cada um dos interessados (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 55).

Enfatize-se que a utilização do procedimento licitatório se trata de uma opção da Administração Pública, tendo em vista que, por ser a mineração considerada uma atividade de interesse geral, a outorga dos direitos minerários está submetida a discricionariedade administrativa. Assim, havendo um interesse público que se sobreponha ao interesse de concessão desses direitos, é possível que a Administração Pública revogue a autorização, mediante ato devidamente fundamentado (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 63).

Nesta toada, a pessoa física ou jurídica que receber a outorga dos direitos minerários sob determinada área submete-se a um regime distinto das demais concessionárias ou permissionárias de serviço público. Isso porque, ao invés de receberem uma quantia em dinheiro para prestarem determinado serviço público, essas pessoas estarão aptas a explorar, com seus próprios recursos, uma atividade considerada como de elevado interesse público, que se utiliza de recursos naturais de propriedade da União.

Diante disso, os recursos minerais são classificados por parte da doutrina como bens públicos dominicais, uma vez que constituiriam propriedade de uma pessoa de direito público, não estando afetados ao uso coletivo, nem a prestação de um serviço público. Desse modo, esses bens podem ser utilizados para o atendimento de qualquer finalidade pública, inclusive geração de renda para a Administração Pública, como é o caso dos recursos minerais (HERNANDEZ, 2010, p. 16).

Entretanto, vale ressaltar que há na doutrina vozes que declaram ser os recursos minerais, assim como os demais recursos naturais, não são bens públicos dominicais, mas bens difusos (YOSHIDA, 2005, p. 547). Essa mudança de titularidade gera a necessidade de se repensar a participação social na decisão de se transmitir uma área para o domínio privado, visando a exploração mineral, mesmo que por meio do instituto da concessão.

3. Compensação financeira por exploração de recursos minerais – CFEM

Conforme exposto anteriormente, a titularidade dos recursos minerais pertence à União, enquanto que o produto da lavra pertence ao concessionário, sendo assegurado ao proprietário do solo uma participação nos resultados da lavra. O § 1º do art. 20 da Constituição Federal assegura aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União participação no resultado da exploração de recursos minerais nos respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou ainda uma compensação financeira por esta exploração.

O encargo objeto do presente estudo é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, conhecida pela sigla CEFEM. Propondo-se uma

melhoria na região em que é realizada a exploração mineral, ficou estabelecido que os recursos arrecadados pela exigência dessa compensação financeira fossem compartilhados entre os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União. Não se caracterizaria equitativo uma região ser explorada e retirados todos os seus recursos minerais e não poder beneficiada com as riquezas obtidas desta exploração.

A compensação financeira constitucionalmente prevista é justificada não somente pela retirada de um bem da União, mas também como uma forma de incentivar o uso racional dos recursos minerais, conciliando a promoção do desenvolvimento com a defesa do meio ambiente (SOUZA, 1995, p. 151). Além disso, por ser um recurso natural esgotável, é necessário que se crie um compromisso da atual geração, que usufrui dos bens resultantes da exploração mineral, com a geração futura, que terá de conviver com o esgotamento dos minérios, assim como com a degradação ambiental advinda dessa prática (ENRÍQUEZ, 2008. p. 311).

Por serem classificados por uma parte da doutrina como bens públicos dominicais, seria possível que os recursos minerais funcionem como geradores de receitas para a Administração Pública. Dessa maneira, a receita proveniente da exploração dos minérios constituiria receita originária, que, de acordo com a classificação doutrinária que leva em conta a procedência da receita, é aquela gerada pelo próprio patrimônio do Estado, a partir de uma atividade econômica praticada por este (HERNANDEZ, 2010, p. 29).

Em contraposição as receitas originárias, as receitas derivadas são decorrentes do poder de império do Estado sob o particular. Assim, é estabelecida uma relação de subordinação entre Administração e administrado, de forma que este é obrigado a retirar uma parte de seu patrimônio em favor daquele. Os tributos e as penalidades, tributárias ou não, são exemplo de receitas derivadas (PISCITELLI, 2012, p. 83).

Todavia, outra parte da doutrina, como Yoshida (2005, p. 547), colocam que os dispositivos constitucionais que tratam dos bens públicos, como os arts. 20 e 26, que tratam respectivamente dos bens da União e dos Estados, devem ser interpretados em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, que qualifica o meio ambiente

como um bem de uso comum do povo. Há, ainda, no inciso III do art. 129, no texto constitucional, a expressão “direitos e interesses difusos” associada a proteção ao meio ambiente, havendo respaldo também na legislação infraconstitucional, no inciso I, art. 81 da Lei 8.078/90.

É válido frisar que, no julgamento do RE 300.244-9, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Mata Atlântica se classifica como patrimônio nacional, dando mais um passo no reconhecimento da distinção entre bens difusos e bens públicos (YOSHIDA, 2005, p. 547). Enquanto bem difuso que é, a apropriação e a privatização do uso dos recursos naturais deveriam ser mais discutidas no âmbito da população diretamente afetada, para que pudessem adquirir o caráter de legitimidade, ao invés de permanecerem restritas ao âmbito das empresas privadas e dos chefes do poder executivo.

Instituída pela lei 7.990/89 e disciplinada pela lei 8.001/90, a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) incide sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial, de acordo com o art. 6º da primeira lei citada. O art. 2º da lei 8.001/90 coloca que faturamento líquido é o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros.

No § 1º, art. 2º da lei 8.001/90, observa-se que as alíquotas da CFEM variam de 0,2% a 3% do faturamento líquido, conforme o tipo de minério extraído. O § 2º do referido artigo trata da divisão da CFEM, atribuindo 23% do valor ao Estado em que está situada a área explorada, 65% ao Município em que ocorre a exploração, 2% ao Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico e 10% ao Ministério de Minas e Energia, que repassará esse valor integralmente ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que, por sua vez, destinará 2% (dois por cento) dessa cota parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Cabe distinguir a natureza jurídica da CFEM da natureza jurídica da indenização civil. Para que esta última seja exigível, deve haver uma ação que cause um dano a alguém e nexos de causalidade entre os dois primeiros elementos. O escopo da

indenização está no reestabelecimento do equilíbrio entre as partes envolvidas, uma vez que a ação que provocou o dano é fruto de desobediência às disposições contratuais, extracontratuais ou a ilícito civil, ou seja, não são atos aceitos pelo Direito. Já a CFEM é devida em função da simples exploração dos recursos minerais, cujos danos causados são inerentes a atividade (HERNANDEZ, 2010, p. 54-55).

Corroborando esse entendimento, o STF proclamou a natureza jurídica da CFEM como participação no produto da exploração, no julgamento do RE nº 288.800, julgado pela 1ª turma e publicado em 16/11/2001. Segundo o entendimento firmado pela turma, apesar de ser uma prestação pecuniária compulsória, a compensação citada não teria natureza de tributo, devido ser proveniente da exploração do patrimônio da própria União. Entretanto, vale ressaltar que, doutrinariamente, a natureza jurídica da CFEM continua controvertida (THOMÉ, 2009, p. 6).

O DNMP, que possui natureza de autarquia federal e vincula-se ao Ministério de Minas e Energia, é competente para normatizar e fiscalizar a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos mineirais. A competência legislativa sobre a instituição e cobrança da CFEM é privativa da União, tendo em vista a competência legislativa exclusiva da União em relação a jazidas, minas e outros recursos minerais, conferida pelo inciso XII, art. 22 do texto constitucional (HERNANDEZ, 2010, p. 129-131).

Entretanto, não há qualquer lei ou decreto que vincule a utilização das verbas recebidas a título de CFEM pelos entes públicos. Além disso, é pouca a pesquisa existente em relação a destinação dada pelos gestores públicos a esses valores (THOMÉ, 2009, p. 8). Diante da ausência de debate sobre a destinação dessas receitas, é possível que o compromisso com as gerações futuras seja negligenciado.

Sobre essa temática, há apenas recomendações do DNPM para que os recursos originários da CFEM sejam aplicados em projetos que revertam esses valores em prol da comunidade local, tais como melhoria da infraestrutura, qualidade ambiental, saúde e educação. A Lei nº 7.990/89 e o Decreto nº 1/1991 do DNPM vedam algumas formas de gastos dos recursos, quais sejam, o pagamento de dívidas e a contratação de pessoal permanente (ENRÍQUEZ, 2008, p.322).

Vale frisar ainda que, além das baixas alíquotas cobradas a título de CFEM e da incidência dessas sob o valor de faturamento líquido ao invés do faturamento bruto, as mineradoras se utilizam de uma prática denominada de transferência de preços, em que a venda do produto do beneficiamento ocorre a um preço mais baixo do que o praticado no mercado internacional. Desse modo, o faturamento líquido seria ainda mais baixo, bem como o valor recolhido a título de CFEM.

Segundo dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), durante o ano de 2013, a Vale vendeu o ferro beneficiado por um preço 23,3% abaixo do preço praticado no mercado internacional, de maneira a diminuir ainda mais a receita proveniente da CFEM para que os entes públicos aplicassem em benefício das populações afetadas pela extração minerária.

Não obstante a controvérsia sobre a natureza tributária e financeira da CFEM, é inegável a finalidade compensatória desse valor pago pelo minerador, pela utilização dos recursos minerais. A compensação deve atingir a coletividade direta ou indiretamente afetada pela instalação das minas, de forma a amenizar os custos socioambientais e a interferência nos ecossistemas, causados pela exploração minerária. Caso contrário, estará ocorrendo uma apropriação privada de um bem difuso, sem que a sociedade seja devidamente compensada pelos riscos e pela destruição causada (YOSHIDA, 2005, p. 551).

4. Utilização da CFEM e a racionalidade econômica moderna

O modelo de consumo desenvolvido pela sociedade fez com que a atividade mineradora se tornasse essencial para o crescimento econômico. Durante o ano 2000, a mineração gerou 500.000 empregos no Brasil, além de gerar um saldo de 7,7 bilhões de dólares (FARIAS, 2015, p.160). Não obstante, esses números não significam que as pessoas empregadas sejam residentes no local onde ocorre a exploração, muito menos que a riqueza obtida seja dividida entre toda a população, mas reflete tão somente o grau de dependência econômica que um município tem da atividade mineradora (ENRÍQUEZ, 2008, p. 334).

Com efeito, quanto maior for a porcentagem de renda do Município proveniente da CFEM, menos diversificada é a economia do local, e mais dependente é

o município da extração de minério (ENRIQUEZ, 2008, p. 333). Contudo, segundo a pesquisa realizada por Enriquez (2008, p. 336), nenhum município das regiões norte, nordeste e centro oeste possuía plano de gastos específicos para a CFEM, num universo de nove municípios. Nas regiões sul e sudeste, apenas um município de cada uma apresentou plano de gastos específicos, considerando um universo de seis municípios.

Segundo Leff (2006, p.134), o mundo foi reduzido a uma visão objetivista, em que a lógica é associada apenas ao crescimento econômico, em completo detrimento da racionalidade ecológica. Diante do reconhecimento da extingüibilidade dos recursos naturais e da crise ambiental que foi reconhecida a partir dos anos de 1960, discurso do desenvolvimento sustentável foi criado com o objetivo de cultivar um estilo de vida que se baseasse na gestão participativa de recursos, respeito e intercâmbio de diversidades culturais e aproveitamento das condições e potencialidades ecológicas de cada região. No entanto, esses objetivos iniciais se perderam na racionalidade do paradigma econômico da modernidade, que prioriza a sua própria expansão, através do aumento do consumo (LEFF, 2006, p. 135-136).

Nesse sentido, o crescimento econômico não deixa lugar para a diversificação da economia, cuja necessidade se torna inegável quando se leva em consideração a rapidez com que uma jazida pode ter seus recursos esgotados. Itabira (MG) foi um exemplo de município que abriga uma mineradora e que, devido a pressão social e a organização do poder público, realizou plano de reestruturação econômica ainda na década de 1990, com o objetivo de se desvincular da atividade minerária quando os recursos se extingüissem (ENRIQUEZ, 2008, p. 337).

O município de Minaçu (GO) é outro exemplo de cidade que não possuía uma vinculação quanto ao uso da CFEM. Porém, por conta de notícias de contaminação de trabalhadores e pessoas que residiam próximo à mina por amianto, houve forte pressão social minas fossem fechadas. Contudo, a dependência econômica da região em relação a atividade minerária tornou impossível o atendimento imediato da demanda. Assim, o poder público e a sociedade organizaram-se de modo a fortalecer o turismo na região, estimular a atividade agropecuária e criar projetos que contribuíssem na geração de renda, como cursos de capacitação em artesanato, jardinagem e corte e costura (ENRIQUEZ, 2008, p. 342-345).

A economia ecológica, que se constrói em contraponto ao paradigma econômico do mundo hiperobjetivado, leva em conta não somente a esgotabilidade dos recursos naturais, a necessidade de preservação e o respeito às leis da natureza, mas também a potencialidade natural de cada região, bem como a diversidade cultural e a participação social na forma de pensar o sistema produtivo. Esta vertente de desenvolvimento sustentável seria capaz de criar uma nova racionalidade econômica, não fundada no crescimento e consumo a todo custo (LEFF, 2006, p. 225-226). Observa-se que, ao exemplo de Minaçu e Itabira, essa é a saída para que a atividade mineradora não cause maiores problemas de ordem econômica, ambiental ou social, quando os recursos minerais chegarem ao seu fim.

Todavia, a maior parte dos municípios em que há minas não possuem planos formais de aplicação da CFEM, e mesmo os poucos que possuem, a exemplo dos dois anteriores, enfrentam dificuldades associadas a descontinuidade das políticas, em virtude da alternância de poder e da ausência tanto de mecanismos formais controle social, como de avaliações sistemáticas dos resultados alcançados pelos planos de reestruturação (ENRIQUEZ, 2008, p. 346).

Enriquez (2008, p.346) elaborou uma classificação quanto ao uso da CFEM, na qual se compreende o padrão da “armadilha do caixa único” e o do “uso sustentado”. O primeiro padrão corresponde à utilização dos valores recebidos a título de compensação para o pagamento de despesas correntes, isto é, despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e pagamento de juros da dívida pública, de acordo com o art. 13 da lei 4.320/64. Já o segundo padrão corresponde ao direcionamento dos valores da CFEM para fins previamente definidos, com base no plano de reestruturação econômica.

O primeiro padrão reflete uma categoria de gestores públicos que não assumem o compromisso com as gerações futuras, não direcionando a receita obtida com a CFEM para o enfrentamento das demandas ambientais, econômicas e sociais geradas pela instalação de uma mineradora. Seja por falta de informação sobre a extinguidade desse tipo de recurso, pela ausência de estrutura política em benefício da região, ou até mesmo por simples negligência por parte da prefeitura, a diluição da receita da CFEM no caixa público faz com que o município se torne socialmente

desigual e ambientalmente prejudicado por causa das atividades da mineradora (ENRIQUEZ, 2008, p. 347).

O paradigma econômico vigente permite que as forças de mercado atuem na regulação da economia, ignorando as desigualdades que são geradas pela lógica da maximização do lucro. Dessa maneira, é função do Estado atuar na correção das distorções, no benefício da sociedade (STIGLITZ, 2014, p. 122-123). O cumprimento desse propósito deve se dar tanto através da atuação executiva, com a criação de programas que possibilitem a diversificação da produtividade, como através da função legislativa, materializada na criação de leis que, levando em conta a participação popular, vinculem os gastos da CFEM a projetos de reestruturação econômica e a consequente independência financeira dos municípios em relação à mineração.

A participação popular no plano de reestruturação econômica é importante na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, estruturado no conceito de liberdade substantiva criado por Amartya Sen (2000, p.32). Por liberdade substantiva deve-se entender a capacidade que a pessoa tem de obter aquilo que considera valioso. Para o autor, a liberdade torna as pessoas mais capazes para cuidar não só de si mesmas, mas também da sua comunidade.

Assim, Sen (2000, p. 46) sustenta que o êxito de uma sociedade deve ser mensurado pelas liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Além disso, o autor infere que, na medida em que as ações sociais visarem aumentar a liberdade individual, esta será utilizada pelos membros da sociedade não apenas para melhorar a condição de cada um, mas também para tornar mais apropriadas e eficazes as condições da comunidade.

Nesse sentido, a concepção de desenvolvimento entendido sob a perspectiva plural, isto é, que coloca que o desenvolvimento não é simplesmente crescimento econômico, mas também progressos na área social, demanda que o centro de tomadas de decisões políticas permaneça nas mãos de quem sofre seus efeitos de forma imediata. De acordo com Bercovici (2011, p. 351), os centros internalizados de decisões econômicas são imprescindíveis para um processo de desenvolvimento e constituição de um sistema econômico autônomo. O autor critica a transferência da tomada de decisões de política econômica para os escritórios impessoais das empresas multinacionais, que

se instalaram no Brasil devido a facilidade criada pela legislação, bem como a abundância de recursos minerais e mão de obra barata.

Para além da vinculação da receita proveniente da CFEM pelos entes públicos, a mineração deve ser repensada no Brasil, sob a perspectiva da racionalidade ambiental. A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, como o próprio nome evidencia, decorre da atribuição de preços de mercado aos recursos naturais, numa tentativa de quantificar os malefícios trazidos para as comunidades tradicionais, para os trabalhadores e para o meio ambiente.

É necessário que se tome consciência dos limites do crescimento econômico, provocando inclusive uma mudança nos valores dominantes na sociedade, de modo a se valorizar mais as decisões coletivamente tomadas, o equilíbrio ambiental e a participação popular na construção da política regional. Desse modo restará rompido o paradigma econômico de consumo, e se caminhará para que seja encerrada a prática de comercialização da natureza, implantando-se os moldes da racionalidade ambiental, que garantirá o direito transgeracional ao meio ambiente saudável (LEFF, 2005, p. 224-225).

Considerações finais

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) é considerada pelo Estado como receita originária, tendo em vista que decorre da exploração do patrimônio da União, nos moldes do inciso IX, art. 20 da Constituição Federal (HERNANDEZ, 2010, p. 53). Encontra-se prevista no § 1º, art. 20 do texto constitucional, sendo instituída pela lei 7.990/89 e disciplinada pela lei 8.001/90. Embora o STF já tenha se pronunciado sobre a natureza jurídica da CFEM como sendo participação nos resultados, a doutrina ainda se divide quanto a este entendimento e a natureza indenizatória da referida receita (THOMÉ, 2009, p.6).

É imprescindível que se reconheça a necessidade de interpretar os dispositivos constitucionais em conformidade uns com os outros, reconhecendo a Constituição como um sistema. Nesse sentido, os artigos 20 e 26 da Constituição Federal devem ser interpretados em consonância com o artigo 225, que classifica o meio

ambiente como um bem de uso comum do povo. Por essa razão, há vozes na doutrina, como Yoshida (2005, p. 547) que afirmam que os recursos naturais são bens de titularidade difusa.

Diante da titularidade difusa dos recursos naturais, seria imprescindível que houvesse debates mais aprofundados, visando a maior participação popular possível, antes que fosse tomada a decisão de privatizar os recursos minerais, por meio do instituto da concessão, para fins de exploração de minério. No entanto, apesar da exigência de publicidade do estudo prévio de impactos ambientais para atividades causadoras de significativa degradação ambiental, fixada no inciso IV, § 1º, da Constituição Federal, a decisão de permitir a concessão de determinada área com fins de exploração mineral não é devidamente discutida, na medida em que fica restrita ao âmbito das empresas privadas interessadas na concessão e dos chefes do poder executivo do país.

Deve reiterar ainda que não existe qualquer obrigação de vincular a receita obtida a título de CFEM a planos de diversificação da economia, de forma evitar a dependência econômica da região em relação a atividade mineradora. Na maior parte dos municípios, a receita é utilizada para o pagamento de despesas correntes, ao invés de ser investidas em projetos sociais que possam beneficiar a sociedade (ENRIQUEZ, 2008, p. 346). Novamente percebe-se o quadro de alienação da coletividade, que suporta os custos socioambientais da atividade mineradora, sem que lhe seja conferida a devida compensação.

Dos quatorze municípios pesquisados por Enriquez (2008, p. 331-347), apenas três demonstraram planos de reestruturação econômica, em que os valores provenientes da CFEM eram utilizados com o escopo de realizar mudanças estruturais. Dentre esses municípios, encontram-se Itabira (MG) e Minaçu (GO), cujas mudanças no uso da receita ocorreram devido a pressões sociais desencadeadas pela tomada de consciência da esgotabilidade dos recursos minerais, no caso de Itabira, e pela contaminação de cidadãos pelo produto da extração, como aconteceu em Minaçu.

O discurso da sustentabilidade, que originalmente foi criado como uma forma de pensar a continuidade social a partir do respeito aos limites impostos pelo meio ambiente, foi transformado pelo paradigma do hiperconsumismo, passando a

pregar a mercantilização dos recursos naturais. Assim, a lógica econômica de crescimento se apropria da natureza, precificando a utilização dos recursos e ignorando o limite ambiental de renovação e de disponibilização de determinados produtos (LEFF, 2006, p. 136-137).

A racionalidade ambiental requer a participação democrática para a elaboração de uma produtividade que leve em conta os potenciais naturais de cada região e a diversidade cultural. É preciso que haja mudança nos valores escolhidos como dominante na sociedade, de modo que se conceda maior importância a harmonia e ao equilíbrio dos ecossistemas do que a satisfação imediata resultante do consumo do produto resultante da transformação industrial de determinado recurso natural.

O novo paradigma deve fugir da objetivação do mundo, considerando a complexidade do meio ambiente e refutando o hiperconsumismo (LEFF, 2006, p. 232-233). É sob esse viés que a mineração deve ser repensada no país, evitando, assim, o esgotamento dos recursos naturais para as futuras gerações e permitindo que as decisões políticas sejam tomadas de forma legítima, por aqueles que são realmente afetados pelo exercício da exploração mineral, qual seja, a coletividade.

Referências bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos naturais*. São Paulo: QuartierLatin, 2011.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. *Compensação financeira por exploração mineral: considerações acerca de sua natureza jurídica*. Campinas, 2003.

CARRION, Rosinha Machado; LORENZETTI, Julia Vaz. *Governança Ambiental Global: atores e cenários*. Cadernos EBRAPÉ.BR. Vol 10. Nº 3. Rio de Janeiro: Set. 2012.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. São Paulo: Signus Editora, 2008.

FARÍAS, Talden. *A Atividade Minerária e a Obrigação de Recuperar a Área Degradada*. Revista de Direito Ambiental. vol. 79 ano 20. p. 157-187. São Paulo: Editora RT, jul-set. 2015.

HERNANDEZ, Fernanda Guimarães. *Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais: regra matriz de incidência*. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-08072011-134753/pt-br.php>>. Acesso em 18 jun. 2016.

LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Trad. : Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. Trad.: Laura Teixeira Mota. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Desigualdade Reexaminada*. Trad.: Ricardo Doninelli Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record. 2008.

SERRA, Silvia Helena; ESTEVES, Cristina Campos. *Mineração: Doutrina, Jurisprudência, Legislação e Regulação Setorial*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SERRA, Silvia Helena. *Direitos Minerários: Formação, Condicionamentos e Extinção*. São Paulo: Signus Editora, 2000.

SOUZA, Marcelo Gomes de. *Direito Minerário e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

STIGLITZ, Joseph Eugene. *O Preço da Desigualdade*. Trad. : Dinis Pires. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

THOMÉ, Romeu. *A função socioambiental da CFEM*. Revista de Direito Ambiental. vol. 55 ano 14. São Paulo: Editora RT, jul-set. 2009.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Ênfase na Prevenção. A Utilização Econômica dos Bens Ambientais e suas Implicações*. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.