



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS
HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS
HUMANOS

PEDRO PAULO DAMACENA E SILVA

DESENVOLVIMENTO E MINERAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO
MUNICÍPIO MINERADOR DE ALTO HORIZONTE SOB A
PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

GOIÂNIA
2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

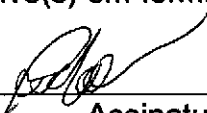
2. Identificação da Tese ou Dissertação: *DESENVOLVIMENTO E MINERAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO MINERADOR DE ALTO HORIZONTE SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS*
Nome completo do autor: PEDRO PAULO DAMACENA E SILVA

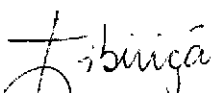
Título do trabalho: *Desenvolvimento e mineração: Estudo de caso do município minerador de Alto Horizonte sob a perspectiva dos Direitos Humanos*

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ **SIM** ☐ **NÃO**¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo: 
Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 01 / 09 / 19

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

PEDRO PAULO DAMACENA E SILVA

**DESENVOLVIMENTO E MINERAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO
MUNICÍPIO MINERADOR DE ALTO HORIZONTE SOB A
PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Direitos Humanos, vinculado ao projeto de pesquisa de Políticas de Regulação de Empresas Mineradoras Transnacionais por violações aos Direitos Humanos, subprojeto Avaliação das atividades minerárias em Goiás sob a perspectiva dos direitos humanos, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos, sob a orientação da Dra. Luciana Gonçalves Tibiriçá e a co-orientação da Prof. Prof. Dra. Helena Esser dos Reis.

GOIÂNIA

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

damacena e silva, pedro paulo
DESENVOLVIMENTO E MINERAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO
MUNICIPIO MINERADOR DE ALTO HORIZONTE SOB A
PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS [manuscrito] / pedro
paulo damacena e silva. - 2019.
cxvi, 116 f.

Orientador: Prof. Dr. luciana gonçalves tibirica; co-orientador Dr.
helenasser dos reis.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direitos
Humanos, Goiânia, 2019.

Bibliografia. Anexos.

Inclui mapas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de
figuras, lista de tabelas.

1. mineração. 2. direitos humanos. 3. desenvolvimento. I. gonçalves
tibirica, luciana , orient. II. Título.

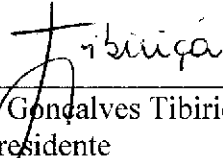
CDU 342.7



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

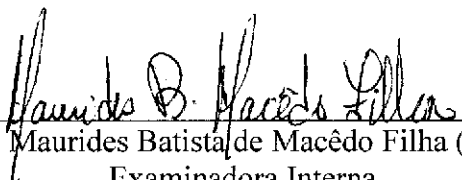
ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DO MESTRANDO PEDRO PAULO DAMACENA E SILVA

Aos dez dias do mês de julho de dois mil e dezenove, às quatorze horas, na sala de defesas do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos (NDH/UFG), foi instalada a sessão pública para julgamento da dissertação final elaborada pelo mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, Pedro Paulo Damacena e Silva, matriculado sob o número 2017101450 intitulada: “DESENVOLVIMENTO E MINERAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO MINERADOR DE ALTO HORIZONTE SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS”. Após a abertura da sessão, a Profa. Dra. Luciana Gonçalves Tibiriçá (UFG), orientadora e presidente da banca julgadora, deu seguimento aos trabalhos, apresentando as demais examinadoras, Profa. Dra. Helena Esser dos Reis (UFG), coorientadora, Profa. Dra. Elisabete Maniglia (UNESP) e Profa. Dra. Maurides Batista de Macêdo Filha (UFG). Foi dada a palavra ao mestrando, que expôs seu trabalho. Em seguida, procedeu-se à arguição da dissertação, iniciando pela examinadora externa da banca, seguida imediatamente pela resposta do mestrando. Ao final, a banca reuniu-se em separado para avaliação. Discutido o trabalho e o desempenho do mestrando foram solicitadas as correções no texto que seguem em anexo a esta ata. A banca julgadora o considerou per unanimidade e foi, então, declarado APROVADO pela presidente da banca examinadora. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e lavrada a presente ata que será assinada por todos e entregue à Secretaria do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, para os fins.


Profa. Dra. Luciana Gonçalves Tibiriçá (UFG)
Presidente


Profa. Dra. Helena Esser dos Reis (UFG)
Coorientadora


Profa. Dra. Elisabete Maniglia (UNESP)
Examinadora Externa


Dra. Maurides Batista de Macêdo Filha (UFG)
Examinadora Interna

Acima de tudo, agradeço a Deus pela oportunidade neste Programa e por todo o conhecimento adquirido nestes anos.

Agradeço à orientação das Professoras Helena e Luciana ao longo deste período. Obrigado pela paciência e toda a ajuda.

Dedico este trabalho, à minha família e a Amanda, que suportaram pacientemente meus lamentos e alegrias, e nunca me deixaram de acreditar em minha capacidade.

Por fim, meu muito obrigado aos colegas de caminhada na Academia, por todos os momentos vividos e amizades construídas.

RESUMO

O presente trabalho trata sobre os aspectos históricos da mineração, no cenário nacional e na sua influência na formação do território goiano. A partir deste movimento de povoamento e formação territorial, aborda-se a realidade da atividade minerária, tomando como recorte o município de Alto Horizonte, município de maior produção mineral e arrecadação de Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM), em especial aspectos ligados ao tipo de desenvolvimento que ocorre no município. Com relação ao modelo desenvolvimentista adotado, questiona-se o privilégio de aspectos unicamente relacionados ao crescimento econômico local, em detrimento de aspectos qualitativos do desenvolvimento, como saúde, educação, segurança e emprego e se a atividade mineradora de fato, é capaz de trazer as melhoras prometidas no discurso empresarial, quando se instala na localidade e o relacionamento existente entre Empresa Mineradora, Sociedade Civil e Estado. Em últimas análises, são discurridos eventuais impactos trazidos pela atividade mineradora para a municipalidade e alternativas para um maior fortalecimento da consciência popular sobre os eventuais problemas provocados pela mineração, sendo tal fortalecimento uma forma de promoção dos Direitos Humanos, e a reivindicação de direitos quando lesados pelas referidas atividades.

Palavras- Chave: Mineração. Desenvolvimento. Direitos Humanos. Alto Horizonte. Pesquisa.

ABSTRACT

The present work deals with the historical aspects of mining, in the national scenario and in its influence in the formation of Goiás State. From this movement of settlement and territorial formation, the reality of mining activity is addressed, taking as a cut the municipality of Alto Horizonte, municipality of greater mineral production and collection of Financial Compensation for Mineral Exploration (CFEM), in particular aspects related to the type of development that occurs in the municipality. With regard to the developmental model adopted, the privilege of aspects related to local economic growth, to the detriment of qualitative aspects of development, such as health, education, security and employment, is questioned, and if mining activity is indeed capable of bringing improvements promised in business discourse, when it is installed in the locality and the relationship between Mining Company, Civil Society and State. In the last analysis, there are possible impacts brought by the mining activity to the municipality and alternatives for a greater strengthening of the popular awareness about the possible problems caused by the mining, being this strengthening a form of promotion of the Human Rights, and the claim of rights when injured activities.

Keywords: Mining. Development. Human rights. Alto Horizonte. Research.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Participação da exportações dos principais bens básicos nas exportações brasileiras totais	Erro! Indicador não definido.
Tabela 2 -CAGED- Empregos na indústria extrativa mineral em Alto Horizonte.....	48
Tabela 3- Matrículas nos ensinos fundamental e médio no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017	Erro! Indicador não definido.
Tabela 4 - Número de docentes nos ensinos fundamental e médio no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017	Erro! Indicador não definido.
Tabela 5 - Número de estabelecimentos de ensino no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017*	51
Tabela 6 - Produção de minério de ouro e cobre em Alto Horizonte.	67
Tabela 7 - Exportações minerais do município de Alto Horizonte entre 2007 e 2016.....	67
Tabela 8 -PIB de Alto Horizonte R\$ (mil)	68
Tabela 9 - Rendimentos médios da mineração em comparação com outras atividades para o município de Alto Horizonte	68
Tabela 10 -PIB de Alto Horizonte comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás.....	74 Erro! Indicador não definido.
Tabela 11 - Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Alto Horizonte	74
Tabela 12 - PIB per capita de Crixás comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás.....	75
Tabela 13 - Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Crixás (2010)	75
Tabela 14 - Número de empregos por área em Alto Horizonte para os anos de 2006 a 2017	76

Tabela 15 - Gráficos comparativos de índice de emprego no ano de 2006 e 2016 respectivamente, para o município de Alto Horizonte.....	78
Tabela 16 - Série Histórica de distribuição de CFEM em Alto Horizonte (em R\$) (2007-2017).....	82
Tabela 17 - Valores de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).... arrecadados no município de Alto Horizonte	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Cartaz incentivando a mudança para a recém construída cidade de Goiânia na década de 30	30
Figura 2 - Taxa de crescimento do PIB e da Indústria de Transformação no Brasil – 1967-2006 (%).....	45
Figura 3- Mapa de localização apresentando o município de Alto Horizonte em relação à Capital Goiânia	66

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. MINERAÇÃO: HISTÓRICO E INFLUÊNCIAS	12
1.1 Mineração no Brasil e em Goiás: uma abordagem histórica.....	12
1.2 O desabrochar econômico mineral de Goiás e seus dilemas	28
2. ORIGENS E CONCEPÇÕES DA NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO	
2.1 Desenvolvimento como concepção polissêmica.....	36
2.2 IDH, Mineração e Desenvolvimento: Da polissemia a uma concepção abrangente.....	59
3. ALTO HORIZONTE: UM ESTUDO DE CASO	
3.1 Descrição e dados gerais.....	66
3.2 Aspectos econômicos.....	68
3.3.Aspectos sociais.....	73
3.4 Relação empresa mineradora x Poder Público x sociedade civil	80
4. DESENVOLVIMENTO, MINERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.....	87
5.CONCLUSÕES.....	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

INTRODUÇÃO

A mineração provoca uma atividade econômica que além de movimentar quantias enormes de valores, pessoas e equipamentos também impacta consideravelmente os locais em que empreendimentos dessa natureza são instalados. Historicamente, o processo de expansão de fronteiras para os interiores inexplorados e os ciclos de riqueza brasileiros, possuíram um lastro na atividade mineradora, que modificou profundamente os espaços e territórios onde era desempenhada.

A história de formação do Estado de Goiás se confunde com o processo de expansão territorial proporcionado pela exploração dos garimpos. Núcleos urbanos se formaram nas proximidades dos locais de ocorrência mineral ou em bases de apoio às expedições bandeirantes e, a partir daí, foram se desenvolvendo econômica e socialmente.

No mundo contemporâneo, semelhante forma de expansão territorial, econômica e social ainda pode ser observada em locais de ocorrência mineral. Municípios de baixa extensão territorial e pequena população como Alto Horizonte, embalados pelo discurso de melhorias e desenvolvimento com a presença da atividade mineradora, sofrem transformações políticas, sociais, econômicas e culturais, formando complexas relações entre a sociedade civil, o Poder Público e as empresas mineradoras.

A legislação brasileira consagra o retorno de um percentual da receita obtida pela mineração para a população do local em que é extraído o minério. Esta ocorre na forma de uma compensação financeira, que fica à disposição do Poder Executivo local, como fonte de receita prevista por lei para o custeamento de benefícios à população local, como investimentos em saúde, qualidade de vida, emprego, segurança e educação.

Em relação à empresa mineradora, cabe a exploração eficiente dos recursos minerais e o alinhamento de suas condutas com valores orientadores de responsabilidade social, como proteção ao meio ambiente, transparência e assistir ações do Poder Público como a promoção de saúde, segurança educação e assistência social, sem que ocorra interferência com as questões privativas e competências inerentes ao Poder Público. Para isso, Empresa e Poder Público sinalizam perante a Sociedade, uma atuação conjunta e ideal, com muitas promessas de crescimento e desenvolvimento para a localidade, oferecendo oportunidades de emprego e melhorias nos setores de educação, saúde, segurança e cultura.

Ocorre que as mudanças e incrementos prometidos pela empresa mineradora e pelo Estado, muitas vezes não são devidamente implementados ou sequer são considerados durante o processo produtivo; a agenda empresarial restringe-se a uma busca irrefreável pelo lucro, pouco controlada pelo Poder Público. Verifica-se até uma relação simbiótica entre o poder público e a empresa mineradora que consiste na ineficaz fiscalização ou baixo controle do Estado sob as atividades empresariais e suas consequências, relativizando importantes procedimentos inerentes à atividade mineradora, como os estudos de impacto ambiental.

Os estudos de impactos ambientais tendem a ser superficiais, os participantes das audiências públicas são pouco ou mal informadas e o controle na distribuição dos recursos gerados pela sociedade é quase inexistente ou é uma mera teatralidade. Por outro lado, a empresa, em troca, explora os recursos minerais de forma eficiente gerando grandes lucros para si própria, mas também gerando ganhos de tributos ao município (os quais tendem a ser mal administrados) e gerando impactos ambientais e sociais desastrosos.

No caso de Alto Horizonte, o município chegou a ocupar a posição de sétimo maior PIB Nacional o maior do Estado de Goiás no ano de 2011, e

colocações elevadas no ranking nacional dos municípios. Contudo, trata-se de um desenvolvimento real ou mero crescimento econômico?

Nesta dissertação estudou-se a situação do município minerador de Alto Horizonte, comparando seu desenvolvimento antes e após a chegada da empresa mineradora na localidade. O trabalho tem por objetivo geral explicar como a atividade mineradora é desenvolvida nas localidades de ocorrência mineral, seus possíveis impactos na economia e na cultura da sociedade e sua relação de pertinência com os Direitos Humanos. Como objetivos específicos tem-se: investigar a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, qual aspecto tem sido privilegiado na municipalidade, a partir da análise de indicadores econômicos e sociais e se a mineração contribuiu, contribui ou não, para o desenvolvimento e crescimento de Alto Horizonte.

Como método, foi utilizada a pesquisa bibliográfica sobre as atividades econômicas desenvolvidas no Estado de Goiás, conforme as perspectivas de Almeida (2005), e Pinheiro (2010), que trabalham a transição da mineração para a pecuária e a agricultura, e novas tentativas de se explorarem novos potenciais minerários no estado e a evolução jurídico-legislativa brasileira sobre a mineração, abordada por Feilgelson (2014).

O primeiro capítulo trata dos aspectos históricos da mineração em Goiás e no Brasil, mencionando a importância do movimento bandeirante para a formação dos primeiros núcleos mineradores e urbanos no atual Estado de Goiás. Trabalha-se ainda, a evolução jurídico-legislativa da mineração brasileira, explicando os diferentes sistemas regulatórios da atividade mineira ao longo dos séculos de história nacional.

No segundo capítulo, foram abordados o conceito de desenvolvimento segundo Machado (2005), como uma escala evolutiva e de feição polissêmica; assim como a distinção feita por Celso Furtado (1961) entre crescimento econômico e desenvolvimento, somado a contribuição de Lowy (1995) sobre desenvolvimento como crescimento econômico.

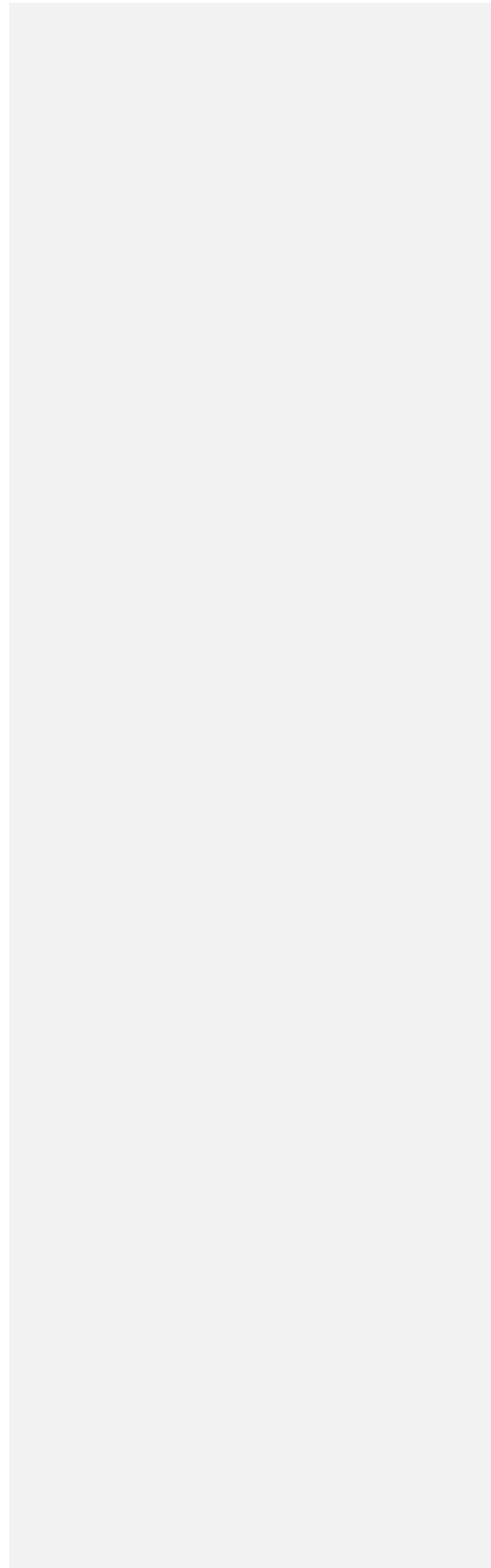
De forma complementar, foi abordada a contribuição de Souza (2012) entre aspectos quantitativos e qualitativos do desenvolvimento e o papel do IDH como ferramenta no estudo de indicadores sociais, a partir das contribuições de seu criador, Amartya Sen, (referencial teórico desta obra) sobre como o desenvolvimento pode se materializar como uma forma de liberdade.

Buscou-se ao final, elucidar que uma articulação social em prol da construção de uma consciência social acerca dos problemas envolvendo a mineração na localidade, é importante ferramenta para a promoção dos Direitos Humanos e da Dignidade da Pessoa Humana.

No terceiro capítulo, são utilizados gráficos e tabelas de indicadores econômicos, sociais, culturais e demográficos do município de Alto Horizonte com a respectiva discussão crítica sobre seus reflexos e sua relação de pertinência com os conceitos de desenvolvimento abordados no capítulo anterior, demonstrando a realidade municipal antes e depois da chegada da empresa mineradora ao local. Por fim, abordou-se como ocorre o relacionamento entre as partes afetadas direta ou indiretamente pela mineração (Estado, Empresa Mineradora e Sociedade Civil).

O quarto e último capítulo aborda a relação entre os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, as principais espécies normativas brasileiras voltadas para a proteção de bens jurídicos potencialmente lesados por atividades como a mineração e as liberdades descritas por Sen (1999). Discute-se em sequência, como a observância destas diretrizes e disposições legais, nacionais e internacionais, além de necessárias nas ações empresariais de qualquer espécie, são igualmente relevantes no campo da atividade empresarial mineradora, assumindo importante papel na promoção dos Direitos Humanos.

Ao final, foram apresentadas as devidas conclusões, que com base em todos os argumentos apresentados e discutidos nos capítulos nos permitiram investigar a situação do município de Alto Horizonte a fim de responder à pergunta acerca da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento qualitativo.



CAPÍTULO 1

MINERAÇÃO: HISTÓRICO E INFLUÊNCIAS

O propósito do primeiro capítulo é investigar a chegada da mineração com fins comerciais ao Brasil e ao Estado de Goiás, e seu potencial de influência sobre a formação de novos territórios, populações e decisões capazes de modificar os rumos das políticas em todos os níveis federativos, ou seja, federal, estadual e municipal.

A partir de uma abordagem geral refaz-se o percurso histórico que, embora breve, permitirá compreender o papel da atividade mineradora na produção de riquezas econômicas e os impactos desta atividade sobre as leis e sobre a estruturação social do Estado de Goiás e, em particular, da cidade estudada por esta pesquisa.

1.1 MINERAÇÃO NO BRASIL E EM GOIÁS: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

A mineração no Brasil foi um dos objetivos centrais da política de colonização portuguesa eminentemente mercantilista. A política mercantil da época era pautada pelo fortalecimento do comércio exterior de um país em busca de equilíbrio em sua balança comercial sob a forma de acúmulo de metais preciosos, ao mesmo tempo em que a política econômica buscava proteger tais riquezas adquiridas.

Sobre tais práticas de acumulação destes metais, surgiu uma série de intensos debates e produções científicas do período compreendido entre o final do Feudalismo (séculos XIV e XV) e o século XVI. Dentre as muitas obras produzidas, destacou-se a de Philipp von Hörnigk em 1684, denominada *Österreich Über Alles, Wenn Sie Nur Eill*, que em uma tradução livre seria *Áustria sobre tudo, se apenas o ensejasse*. Na obra, Hörnigk (1684) elenca algumas premissas eram

necessárias para o desenvolvimento da política econômica nacional dentro do mercantilismo, os quais são:

- Inspeccionar o solo do país com o maior cuidado e não descurar as possibilidades agrícolas de um único pedaço de terra;
- Todas as mercadorias encontradas num país, que não possam ser usadas no seu estado natural, devem ser trabalhadas dentro do país;
- Deve ser prestada atenção à população, para que seja tão grande quanto o país possa suportar;
- Ouro e prata não deverão, sob nenhuma circunstância, ser retirados para o exterior por qualquer que seja a finalidade;
- Os habitantes devem fazer todos os esforços para se contentar com os produtos do seu mercado interno.
- Mercadorias estrangeiras devem ser obtidas não em troca de ouro ou prata, mas em troca de outros produtos do mercado interno e devem ser importados na forma inacabada e trabalhado no país;
- Devem ser procuradas dia e noite oportunidades para vender a estrangeiros os produtos acabados supérfluos;
- Nenhuma importação deverá ser permitida, em nenhuma circunstância, se houver em casa uma oferta suficiente de qualidade adequada.

Com base nestas premissas, destaca-se a acumulação de ouro e prata pelo país e a proibição de seu envio para o exterior. Caracteriza o metalismo, que atrelava de maneira proporcional o acúmulo de metais denominados preciosos à riqueza de uma nação; e o protecionismo, ligado à produção das riquezas pelas atividades burguesas e sua proteção política por meio da atuação direta do Estado-Rei. Para que ambas as medidas tivessem um viés prático, era necessária a busca de matérias-primas em novas fronteiras.

Nesta busca, destacaram-se Portugal e Espanha, que inauguraram o período histórico das “Grandes Navegações” (séculos XV e XVI) após as empreitadas bem-sucedidas de Cristóvão Colombo em 1492, e Vasco da Gama, em 1499. Tal sucesso motivou uma série de novas navegações, baseadas em oportunidades

colossais de adquirir novas riquezas e terras, criando mitos populares como a cidade de Eldorado. Em busca de tais riquezas, é que as expedições de Pedro Álvares Cabral, em 1500 e Hernán Cortéz, em 1504 e 1518 descobriram respectivamente, os territórios atuais do Brasil, Cuba e México.

A posse dos novos territórios descobertos e seu potencial para a exploração de novas riquezas tornou aplicáveis as disposições assinadas, no Tratado de Tordesilhas de 1494, entre o Reino de Portugal e a Coroa Espanhola, que estabelecia divisões de terra a serem exploradas pelas respectivas partes.

Na América Portuguesa foi feita a divisão do território explorável sob a forma de Capitânicas Hereditárias, que funcionaram como uma espécie de descentralização da Coroa Portuguesa. As capitânicas eram governadas por nobres portugueses leais à Coroa, que reportavam e fiscalizavam toda a movimentação de bens ou valores para Portugal, além de reportar o surgimento de qualquer nova fonte de riquezas e, ainda, evitavam invasões por nações estrangeiras.

Embora o objetivo inicial de encontrar reservas de ouro, prata e outros metais e pedras preciosas não apresentasse resultados muito significativos, atividades como a agricultura, especialmente a cultura de cana-de-açúcar criou o primeiro grande ciclo econômico brasileiro. Durante os séculos XVI e XVII o plantio da cana prosperou principalmente nas regiões correspondentes aos atuais estados da Bahia, Pernambuco e São Paulo.

A empreitada açucareira fortaleceu laços comerciais entre Portugal e os holandeses. Estes últimos eram responsáveis pelo fornecimento de transportes para a Europa do açúcar produzido, além de contribuir com os países ibéricos na captura de escravos, para posterior uso como mão-de-obra nos latifúndios coloniais, o que estimulou a presença de holandeses no Nordeste brasileiro, em especial nas cidades de Olinda e Recife.

Sua permanência na região, contudo, foi breve, sendo expulsos do Brasil após a União Ibérica (1580 até 1640), que por parte da Espanha, buscava retaliar a

presença holandesa em territórios de sua propriedade, bem como enfraquecer o comércio holandês pelo oceano Atlântico, em virtude de invasões feitas pelos holandeses em outros territórios espanhóis, após a derrota da Invencível Armada Espanhola em 1588.

Embora tivessem se estabelecido por pouco tempo no litoral brasileiro, sua presença lhes rendeu o *know how* e a *expertise* necessária para compreender todo o processo produtivo do açúcar e a sua estrutura negocial. No início do século XVIII, os holandeses já comercializavam o produto produzido nas Antilhas de forma mais barata, atrativa e com maior qualidade para o mercado externo, do que o açúcar brasileiro. Tal situação levou o Ciclo do Açúcar no Brasil ao seu declínio, o que estimulou o surgimento e o fortalecimento de novas atividades econômicas no território brasileiro, reforçando principalmente a prática das bandeiras, que já eram empreendidas no território brasileiro, conforme Tibiriçá (2017):

A descoberta de minerais no Brasil inicia-se oficialmente, segundo Cornejo & Bartorelli (2010, p. 39), em 1550, com uma carta destinada ao Rei Dom João III, escrita por Felipe de Guilhem, dando notícia das riquezas. A partir daí iniciam os mitos e estabelecem as bases para as diversas entradas e bandeiras que vieram desde então. Os autores informam ainda que Pêro de Magalhães Gandavo foi um dos primeiros historiadores das riquezas naturais e descreveu, em 1576, a busca e a identificação de jazidas de ouro em Minas Gerais. Gabriel Soares de Sousa registrou em 1587, fatos relativos a achados de ouro e de esmeraldas, ametistas e granadas, cobre e ferro no sertão das Minas Gerais. (...). As viagens empreendidas nos caminhos dos Goyazes a partir de 1592, seja para capturar os nativos, seja para garimpagem e reconhecimento científico, demonstra o grande interesse por esse território. Das muitas incursões regulares (bandeiras) realizadas com o objetivo de explorar o centro do país, Artiaga (1951, p.59) conta dezessete delas até a entrada organizada por Anhanguera Filho, em 1722 (TIBIRIÇÁ, 2017, p.6-7).

Embora o caráter desbravador fosse o mesmo, cada uma das denominações possuía diferenças peculiares; as entradas tinham o objetivo de expandir as fronteiras do território brasileiro e eram financiadas pela Coroa Portuguesa; as bandeiras já eram constituídas por iniciativas particulares e visavam a obtenção de lucro durante as expedições; por fim, as monções eram incursões de caráter fluvial, destinadas ao escoamento de matérias primas obtidas nos territórios desbravados, além de abastecer as expedições em curso.

Além disso, bandeiras e entradas possuíam finalidades específicas como o apresamento, destinado à captura de indígenas e posterior venda dos mesmos como escravos, a prospecção, destinada à procura de pedras ou metais preciosos, e o sertanismo de contrato, destinado ao combate de indígenas e populações quilombolas hostis.

Nestas expedições, foram encontrados ouro, diamantes, esmeraldas e outros metais preciosos nas regiões que correspondem atualmente aos estados de São Paulo e Minas Gerais, provocando profundas transformações locais e regionais.

A história do Estado de Goiás se mistura ao processo de mineração e as bandeiras. Dentre as últimas, destaca-se a expedição de Bartolomeu Bueno da Silva, o Anhanguera. Segundo Pinheiro (2010), a expedição saiu de São Paulo em 3 de julho de 1722 e retornou bem-sucedida depois de três anos. Neste período, encontrou jazidas de ouro na região do Rio Vermelho fundando, no local, o Arraial de Sant'Ana, posteriormente conhecido como Cidade de Goiás. Com a fundação do arraial, considera-se esta expedição como a primeira a se estabelecer na região de forma definitiva, uma vez que expedições anteriores apenas passaram pela região em busca de riquezas ou indígenas em locais mais longínquos.

À medida que Sant'Ana prosperava, formaram-se pequenas comunidades e arraiais nas regiões vizinhas, com diferentes camadas sociais compostas de militares, profissionais liberais, padres, representantes da Coroa Portuguesa e escravos, que desenvolviam atividades como a pecuária e a pequena agricultura para abastecimento local. Embora diversificada, segundo Pinheiro (2010), a ocupação dos centros mineradores era irregular e desordenada, pois enquanto houvesse ouro, prata e outras riquezas minerais, mantinha-se certo nível populacional e de serviços, que se reduzia drasticamente após o esgotamento das jazidas, tornando as concentrações habitacionais reduzidas a um grau mínimo ou desabitadas.

Outros núcleos mineradores foram estabelecidos como Nossa Senhora do Rosário do Meia Ponte (atual Pirenópolis) em 1727, Crixás em 1734, Pilar, Arraias e Cavalcante em 1740 são exemplos de grande produção mineral, com destaque para a produção aurífera. A existência de minerais preciosos foi determinante para a formação dos mencionados assentamentos, do desenvolvimento de comércio local e de atividades paralelas como a agricultura e a pecuária, ainda de menor destaque, conforme Almeida (2005):

No final do século XVII, tendo em vista que a riqueza se media pela posse dos metais preciosos, tanto os governantes como o povo definiram que todos os esforços de capital e de mão-de-obra deveriam concentrar-se na produção do ouro. Isso nos explica o pouco desenvolvimento da lavoura e da pecuária em Goiás durante os cinquenta primeiros anos de sua ocupação e a pouca estima de outras condições de produção como o roceiro, o proprietário de terras e os escravos dedicados à lavoura. (...) estas também são as razões do porquê, fora da mineração, não floresceram outras formas importantes de economia durante o século XVIII e que somente fossem ocupadas áreas auríferas (ALMEIDA, 2005, p. 332).

Apesar das grandes variações de fluxo populacional nas novas regiões habitadas, novas rotas comerciais e de viagem passaram a ligar de forma ordenada e estruturada diferentes regiões do Brasil. Essa rede de comunicação terrestre, segundo Fernandes (2015), contribuiu em caráter regional e nacional para o fortalecimento do mercado interno e atividades econômicas conexas como transporte de mercadorias, comércio itinerante e circulação de pessoas.

O maior desenvolvimento das novas regiões e a maior produção de riquezas, passou a demandar um maior controle de Portugal sobre o Brasil-Colônia, culminando em uma série de disposições adotadas durante o período de 1750 até 1777, durante o denominado Período Pombalino. Neste período, Marquês de Pombal, um nobre português, foi designado pela coroa para administrar a Colônia

como primeiro ministro de Portugal que, buscando reequilibrar a economia portuguesa, adotou uma série de medidas aplicadas no Brasil.

Dentre as principais medidas, destacaram-se a instituição da Derrama, e do “quinto” (20% da produção de ouro em pó produzido era de Portugal), que visava liquidar as dívidas dos mineradores com a Coroa. Outra medida para controlar o fluxo de ouro pelo território brasileiro, foi a transferência em 1763, da capital do Brasil de Salvador, para o Rio de Janeiro. Tal medida se justificava pela proximidade do Rio de Janeiro com as Minas Gerais, Goiás e Cuiabá e com o porto por onde escoavam os minerais, de modo que se tornava mais fácil combater o eventual contrabando de ouro destes importantes centros mineradores.

Apesar das novas riquezas encontradas, o processo de extração baseava-se segundo Germani (2002), apenas em técnicas rudimentares, que se restringiam àqueles minerais presentes no nível do solo e à aluvião de cursos d’água, havendo pouca extração de veios subterrâneos. Os primeiros relatos de incremento tecnológico são de 1819, com a abertura da Mina de Passagem no município mineiro de Mariana, e posteriormente em 1834 no município, também mineiro, de São João del Rey.

As técnicas rudimentares, o esgotamento das jazidas e custo de manutenção nas operações mineradoras começaram a sinalizar o fim do Ciclo do Ouro, entre meados do século XVII ao início do século XVIII. O Brasil mergulhou em uma nova crise econômica também em vista da escassez de novas atividades rentáveis. O fim da opulência aurífera fez muitos centros populacionais desaparecerem, provocando migrações para outras regiões do Brasil, sobretudo para as zonas rurais. Conforme Estevam (2008):

Os mananciais do sertão de Ouro Fino fluem serenos. Já rolavam turvos, apartados do curso natural, sofrendo impiedosa ação dos garimpeiros. O ouro de aluvião, outrora depositado nos seus leitos, foi arrancado e bateado migalha por migalha, estivesse onde

estivesse. Esgotada a febre dourada, viram-se novamente enlameados e espriados no pisotear sem trégua das tropas e boiadas. Hoje parecem desfrutar do merecido sossego. Restou-se tão somente a denominação de cada um, inspirada nas antigas lendas e tradições (ESTEVAM, 2008, p.137).

Como toda a infraestrutura voltava-se para o comércio de ouro, pedras e metais preciosos, o surgimento de outras atividades econômicas como a pecuária e agricultura ficaram restritas à subsistência familiar e espalhadas em pequenos núcleos habitacionais isolados. Não seria possível produzir e transportar na mesma escala que os minérios antes retirados, a produção agropecuária e insumos, o que fortaleceu a ideia de atividade periférica da agropecuária.

Em Goiás, segundo Pinheiro (2010), o governo português tentou implantar uma série de medidas como a valorização da agricultura e da pecuária na Capitania, a navegação dos rios Tocantins e Araguaia, a isenção de impostos para os habitantes das regiões ribeirinhas e, em 1809, a divisão do território goiano em duas comarcas; a primeira correspondendo à porção central do território, englobando municípios como Meia-Ponte (atual Pirenópolis), Pilar de Goiás e Santa Cruz e a segunda, correspondente ao extremo norte do território (atualmente território do estado do Tocantins), abrangendo municípios como Natividade e São Félix.

A chegada da família real em 1808 estimulou uma série de medidas políticas que deram ao Brasil um status de reino soberano, como a abertura dos portos, assinada em janeiro de 1808 por Dom João VI e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves, o que iniciou o processo de independência brasileira, mesmo que gradual.

Outras medidas, como a criação do Banco do Brasil e a instalação de firmas, pequenas indústrias de outros países (em virtude da abertura dos portos), desenvolveu um forte senso de autonomia do Brasil e uma real ruptura com o senso comum de subordinação à

Portugal como uma colônia, fato este, que ficou consagrado com a Revolta do Porto de 1820. Na ocasião, monarquistas portugueses derrubaram o governo inglês instaurado em Portugal, e exigiram o imediato retorno do regente Dom João VI, e a redução do Brasil, novamente, ao status de colônia.

Embora tenha regressado à Portugal, Dom João deixou no Brasil seu filho Pedro, que no Dia do Fico, ao escolher permanecer no Brasil pelo “bem de todos e felicidade geral da nação”, consolidou outro passo em direção a Independência brasileira.

Embora tenha sido proclamada em 7 de setembro de 1822, a independência não foi uma mudança política imediata para muitas províncias do Brasil. No caso de Goiás, segundo Pinheiro (2010), foi feito apenas um juramento formal das elites locais em 16 de dezembro de 1822 à Dom Pedro I, Imperador do Brasil. Apesar disso, eram constantes as brigas pelo poder entre elites locais e a administração portuguesa, sem que ocorresse qualquer mudança significativa em termos de melhores condições sociais para a população, que em sua grande maioria permanecia ruralizada e em condições miseráveis de vida.

Contudo, alguns avanços ocorreram durante o mandato de Miguel Lino de Moraes, segundo presidente de Goiás, conforme narra Pinheiro (2010):

Impulsionou o ensino, lutou pelo renascimento da mineração, criou uma empresa de exploração de minérios (Companhia dos Seis Amigos) na cidade de Goiás, fundou, também na mesma cidade uma fábrica de tecelagem (1828), incentivou a agricultura e a pecuária. De seu governo datam as primeiras grandes exportações de rebanhos, sobretudo de gado vacum e cavalos (PINHEIRO, 2010, p.34).

Com o retorno de Dom Pedro I para Portugal em 1831, instalou-se uma crise sucessória, que provocou levantes nacionalistas por todo o Brasil. Em Goiás, foram depostos todos os portugueses ocupantes de cargos públicos e novos presidentes foram eleitos.

Em meados do século XIX, após o início do segundo reinado (1840-1889) de Pedro II, Goiás praticamente encerrara sua participação no Ciclo do Ouro. As minas em Anicuns descobertas no ano de 1807, última grande expressão do período aurífero de Goiás, na falta de escravos contaram com o trabalho de homens dispostos a minerar por salário. Quando as minas se esgotam estes trabalhadores passam, em sua maioria, a se dedicar à pecuária, provocando uma nova onda migratória para a região, conforme Pinheiro (2010):

A última ilusão de ouro em Goiás foram as Minas de Anicuns (1807). A falta de escravos para trabalhar nestas minas levou a aceitar o trabalho livre assalariado. (...)A partir dos anos 30 do século XIX foi a população aumentando, sob os auspícios da pecuária:

1849 – 79.000 Habitantes;
1856 – 122.000 Habitantes;
1861 – 133.000 Habitantes;
1872 – 149.000 Habitantes;
1890 – 227.000 Habitantes;
1900 – 255.000 Habitantes.
(PINHEIRO, 2010, p.25)

Embora essa onda migratória e a diversidade populacional coincidisse com o aumento dos ideais republicanos em nível nacional, alimentado por condições econômicas, tais como a política cafeeira no Sudeste, o surgimento de créditos bancários e o surgimento das indústrias. Em Goiás, no entanto, o movimento republicano ocorreu de forma tímida e tardia, ou mesmo atrasado em virtude das condições socioeconômicas locais, ainda muito arraigadas ao sistema colonial, somada à total inexpressividade cultural ao longo do século XIX. Tamanho era o isolamento goiano do cenário nacional que a própria notícia da Proclamação da República de 1889 veio com atraso, e praticamente nada foi alterado no cenário político social de Goiás, segundo Pinheiro (2010):

Como Goiás ainda não tinha telégrafo, a notícia da Proclamação da república aqui chegou através de uma carta vinda de Franca, no dia 28 de novembro. A nova proclamação colheu de surpresa todos os políticos da província. O povaréu não participava da vida política, portanto o 15 de novembro nada representou para ele. Os efeitos do 15 de novembro em Goiás prenderam-se as questões administrativas e políticas. Os fatores sócio-econômico e culturais não sofreram abalo: O liberto continuou flutuante, caminhando para o marginalismo social; as elites dominantes continuaram as mesmas; não ocorreu a imigração europeia; os latifúndios improdutivos,

áreas imensas para povoar e explorar; decadência sem se pensar em modificar a estrutura de produção; pecuária e agricultura deficitárias; educação em estado embrionário; povo esquecido em suas necessidades, mas usado pelos hábeis políticos, que baixavam decretos em seu nome. (PINHEIRO, 2010, p.34).

Com a Constituição de 1891, uma série de novas medidas sensíveis ao potencial da atividade mineradora surgiram aumentando a oportunidade de crescimento econômico, tecnológico e social brasileiro no setor. Embora em um primeiro momento segundo Ribeiro (2006), a Constituição Imperial de 1824 tenha inovado ao suprimir o sistema regaliano¹, a Carta Imperial garantiu a propriedade de forma plena, vinculando a propriedade minerária à propriedade do solo. Com a Constituição de 1891, segundo Feigelson (2014), amenizou-se a ausência do Estado na propriedade dos recursos minerais ao atribuir-se à União competência legislativa sobre questões de Direito Minerário, conforme seu artigo 34:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional :

29º. Legislar sobre terras e minas de propriedade da União;

Além disso, parte dos recursos minerais voltou ao domínio estatal e houve a limitação do direito de propriedade do particular, em casos de interesse público:

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, a segurança individual e a propriedade nos termos seguintes:

¹ Relacionado às "regalias" da Coroa Portuguesa previstas nas Ordenações Manuêlinas, que previam ser da Coroa a propriedade exclusiva, plena e absoluta de todos os recursos minerais e do subsolo brasileiro, que podia ser explorado diretamente ou delegado a terceiros, mediante compensação ao Rei.

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Tais medidas legislativas puderam estabelecer uma maior autonomia para o particular desenvolver a atividade minerária, ao mesmo tempo em que o Estado exercia seu controle e fiscalização, podendo submeter ampliar ou restringir operações de interesse público no setor da mineração. Estas medidas trouxeram melhorias para a atividade industrial naquele momento. O relatório do Ministério de Minas e Energia (MME, 2018) lista uma série de marcos importantes para a mineração brasileira, desde o final do século XIX até o Século XX:

- 1891: Promulgada a Constituição republicana, que vinculou a propriedade do subsolo à do solo.
- 1907: Criado e instalado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil.
- 1930: Criada a Companhia Petróleos do Brasil.
- 1931: O Presidente Vargas defendia a necessidade de nacionalização das reservas minerais do Brasil. Alguns Decretos suspenderam a alienação ou oneração de qualquer jazida mineral. Foi estabelecida pelo Governo Federal lei de proteção à indústria carbonífera.
- 1934: A nova Constituição separa as propriedades do solo e do subsolo. O Decreto nº 23.979, de 08 de março, cria o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM.
- 1937: Pela Constituição outorgada no Estado Novo, o aproveitamento de jazidas minerais passou a ser autorizado somente a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros.
- 1938: Criado o Conselho Nacional do Petróleo – CNP.
- 1941: Criada a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN.
- 1942 Criada a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD.

- 1946 A nova ordem constitucional reabriu a mineração à participação do capital estrangeiro. A tributação única foi estendida para todos os minerais do País pela Constituição de 1946.
- 1960: Criado o Ministério das Minas e Energia e o DNPM foi incorporado à estrutura do novo Ministério.
- 1970: Iniciada a implantação do Projeto RADAM, um dos mais importantes projetos de cartografia geológica e de recursos naturais na região amazônica.
- 1978: Criado Regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais – Regime de Licenciamento, pela Lei nº 6.567, de 24 de setembro.
- 1988: A Constituição, promulgada em 5 de outubro, restabeleceu, em parte, as restrições à participação estrangeira na exploração e aproveitamento de recursos minerais. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, havia a incidência do Imposto Único sobre Mineral – IUM.
- 1989: A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro, definiu que a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, para fins de aproveitamento econômico, seria de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral. Criada o regime de permissão de lavra garimpeira, pela Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989.
- 1990: Reforma administrativa extingue o Ministério das Minas e Energia e suas atividades são incluídas no recém-criado Ministério da Infraestrutura. A Lei nº 8.001, de 13 de março, define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
- 1992: A Medida Provisória nº 302 extingui o Ministério da Infraestrutura e recria o Ministério de Minas e Energia – MME. O DNPM é incorporado à estrutura do MME e instituído como autarquia por meio do Decreto nº 1.324.
- 2011: Lançado o Plano Nacional de Mineração 2030 – PNM 2030, um planejamento estratégico de longo prazo para o setor. Portaria MME nº

247, de 8 de abril, aprova o Regimento Interno do DNPM, revogando as Portarias MME nº 385, de 13 de agosto de 2003 e nº 16 de 5 de setembro de 2004.

- 2013: Enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei que dispõe sobre a atividade de mineração, a participação no resultado da exploração de recursos minerais assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do art. 20, § 1º, da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Política Mineral – CNPM e a Agência Nacional de Mineração – ANM.
- 2017: Criação da ANM e alteração das cotas da CFEM (Medidas Provisórias 789, 790 e 791/2017).

Embora este relatório evidencie a evolução legislativa da mineração no Brasil, merece especial destaque as disposições contidas nas Constituições de 1934, 1946 e 1967, pois através delas foram estruturados os pilares para os regramentos específicos da regulamentação sobre a atividade minerária, tais como: o Decreto-Lei nº.227 de 1967, a Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores como as contemporâneas Medidas Provisórias nº.789,790 e 791 de 2017. Para melhor compreensão do papel destas disposições, é de suma importância a análise cronológica das disposições contidas na Constituição de 1934 e seguintes.

Na Constituição de 1934, ocorreu o surgimento da concepção dualista, em que se distinguem a propriedade do solo e a do subsolo, conforme disposição expressa em seu artigo 118:

Art. 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d' água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial (BRASIL, 1934?).

Além da separação das concepções mencionadas, foram privilegiadas as concessões ou autorizações exclusivamente à brasileiros e às empresas organizadas no território brasileiro, assegurando ainda a participação ou coparticipação do proprietário da empresa nos lucros obtidos, refletindo um caráter nacionalista comum ao período do

primeiro Governo Vargas (1930-1934). Além disso, refletia a busca por uma maior integração entre diversos setores sociais, como governo, empresários e cidadãos inseridos na atividade mineradora.

Na Constituição de 1946, mantiveram-se os privilégios exclusivos das autorizações, concessões e participação nos lucros aos brasileiros e empresas organizadas no território nacional, com a ressalva de que os direitos de preferência seriam regulados conforme a natureza das minas e jazidas exploradas:

Art. 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.

Por fim, a Constituição de 1967 manteve quase todas as disposições mencionadas pelas Constituições anteriores, mas avançou em prover regramento específico com relação à forma de indenização em jazidas cujo monopólio pertencesse à União. Além disso, elencou a exploração de petróleo como um dos monopólios de exploração da União, demonstrando o interesse nacional em busca de proteger os potenciais econômicos de outros recursos minerais para eventual exploração:

Art. 161 - As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.

§ 2º - É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados, da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma da indenização.

§ 3º - A participação referida no parágrafo anterior será igual ao dízimo do imposto único sobre minerais.

§ 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

Art. 162 - A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei (BRASIL, 1967).

O atual regramento constitucional da mineração se encontra no artigo 174 da Constituição Federal que, segundo Feigelson (2014), determina a titularidade da União em todos os tipos de recursos minerais dentro do território brasileiro, os quais são explorados por particulares ou empresas. Essa relação se justifica, pelo interesse da União em atribuir a atividade mineradora àqueles que possuem melhor capacidade de agir, técnica e socialmente, sob o manto da eficiência, sustentabilidade e que atendam ao interesse social sobre elas depositado.

A Constituição Federal de 1988 elenca em seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e entre seus objetivos fundamentais garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. No cumprimento destas disposições constitucionais, é que o papel dos particulares ou empresas inseridas na mineração pode ser relevante, por meio da produção de empregos e melhorando índices econômicos e sociais, e promovendo técnicas capazes de realizar a extração mineral, dentro de limites razoáveis de conservação do meio ambiente.

No caso de Goiás, o potencial mineral ainda se revela uma grande força econômica e social, tal qual a agricultura e a pecuária. A medida que a modernização tecnológica de prospecção mineral, lavra e beneficiamento minerais foram se espalhando para o interior do país, a mineração voltou a ter um papel de destaque na agenda econômica, política e social goiana, garantindo o protagonismo na produção de matérias primas minerais, abastecendo a demanda de grandes polos industriais e tecnológicos presentes no Brasil e no exterior.

1.1.1. O DESABROCHAR ECONÔMICO MINERAL DE GOIÁS E SEUS DILEMAS

A mineração no Estado de Goiás teve rápida ascensão e queda durante o Período Colonial (1500-1822). Tal oscilação pode ser explicada pela intensa exploração e pelas técnicas rudimentares empregadas no processo, que provocaram rápido esgotamento das jazidas e pela concentração de toda a produção nas mãos da Coroa Portuguesa, que não proporcionava retorno financeiro e investimentos na atividade desenvolvida no território brasileiro, estagnando todo o processo produtivo, que seria novamente retomado a partir da Fase Republicana (1889 - hoje) provocando um novo ciclo de valorização.

Movimentos como a Marcha para o Oeste do Governo Vargas, tinham o objetivo de promover o povoamento de regiões pouco habitadas no Brasil como o Centro-Oeste. Um dos grandes incentivos era, justamente, o surgimento de novos centros urbanos como a colônia agrícola no município de Ceres em 1941 e a construção da cidade de Goiânia, promovendo novas oportunidades de enriquecimento aos seus novos habitantes, conforme demonstra o cartaz do período abaixo (Figura 1):



Figura 1 - Cartaz incentivando a mudança para a recém construída cidade de Goiânia na década de 30 (Fonte: MUSEU DA IMAGEM E SOM DE GOIÁS. *Acervo fotográfico MIS/GO*. Imagens autorizadas pelo museu.)

A onda de urbanização forçou um grande movimento no sentido de extrair minerais como calcário e a exploração de pedreiras, inserindo novas tecnologias de extração mineral, propagadas por empresas estrangeiras em busca de matérias primas de qualidade para os seus países de origem.

O contato entre as empresas e os trabalhadores brasileiros no setor mineral, proporcionou um intercâmbio natural de assimilação das novas práticas tecnológicas que passaram a ser novas diretrizes e oportunidades de uma melhor pesquisa e lavra mineral, como no caso da mina reaberta de Barão de Cocais, no estado de Minas Gerais, modernizada com a ajuda de técnicos canadenses, conforme Germani (2002).

A partir do exemplo mineiro, outros governos estaduais foram influenciados a adotar modelos empresariais de mineração, atribuindo a empresas estrangeiras detentoras de alta tecnologia em mineração, o desempenho da atividade

mineradora, ou sob a forma de empresas ligadas à Administração Pública Indireta, como empresas públicas, sociedades de economia mista ou autarquias estruturadas com o intento de alcançar a modernização tecnológica no setor, de forma cem por cento nacional.

A modernização das tecnologias de extração mineral em Goiás teve como expressão maior a criação da Metais de Goiás S/A (METAGO) durante a década de 1960, no Governo Mauro Borges. Basicamente a empresa buscou explorar a riqueza mineral do estado, financiada posteriormente pela receita obtida com o Imposto Único sobre Minerais (IUM), que era recolhido deste o Decreto nº.92.295 de 1986, associado às disposições conceituais do Decreto-Lei nº. 1.038 de 1969.

Com o advento da Constituição de 1988, o Imposto único sobre Minerais foi extinto, adotando-se o modelo atual baseado na Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). O modelo baseado no Imposto Único foi instituído pela Lei Constitucional nº4. de 1940, que foi mantido pela Constituição de 1946 e, posteriormente, tratado por Lei Específica nº. 4.425 de 1964, incidindo sobre as hipóteses de extração, tratamento, circulação, exportação ou consumo de substâncias minerais do Brasil, distribuição e divisão dos valores arrecadados. Essa divisão ficou estabelecida da seguinte maneira:

- 10% do total arrecadado destinava-se à União
- 70% do total destinava-se ao Estado de origem que produzia o mineral
- 20% ao município de onde se extraía o mineral

Com a instituição da CFEM pela Constituição Federal de 1988, uma nova redistribuição alterou significativamente o valor das alíquotas recebidas pelos entes federados, sendo realizada da seguinte forma:

- 12% para órgãos da União (DNPM, IBAMA, MCT); esse comentário ficou esquecido aqui...
- 23% para o Estado onde for extraída a substância mineral

- 65% para o município produtor

A própria disposição constitucional já sofreu alterações. A Lei nº 13.540 de 2017, trouxe uma nova valoração na divisão dos valores da CFEM, conforme seu artigo 2º, §2º:

“Art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão:

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no **caput** deste artigo será feita de acordo com os seguintes percentuais e critérios:

I - 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração;

II - 1% (um por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

II-A (revogado);

III - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;

IV - 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração;

V - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção;

VI - 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;

VII - 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas seguintes situações:

a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais;

b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais;

c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico; e

d) (VETADO).

A mudança no valor retido pelos Estados determinou a diminuição da receita da METAGO, que passava por crises de gestão e adequação do modelo negocial, culminando na sua extinção no ano de 1999. De toda sorte, a pesquisa realizada pela extinta empresa confirmou o grande potencial mineralógico do estado de Goiás, desenvolvendo projetos que visavam a descoberta de áreas de relevância mineral, sobretudo àqueles utilizados como matérias primas na construção civil, aparelhos eletrônicos e metais preciosos.

Em busca de uma continuidade na pesquisa e exploração mineral, o governo estadual editou a Lei nº. 13.590 de 2000, instituindo o FUNMINERAL (Fundo de Fomento à Mineração), regulado pelo Decreto nº. 5.760 de 2003 e pela Resolução nº.537 de 2013 (Regulamento de Concessões). O Fundo de Fomento traz seus objetivos no artigo 2º da referida Lei:

Art. 2º - O Fundo de Fomento à Mineração tem por objetivo fomentar no Estado de Goiás as atividades de:

I - prospecção e pesquisa mineral;

II - aproveitamento das jazidas minerais goianas;

III - industrialização de bens minerais no território goiano;

IV - geração e difusão de tecnologias de prospecção, pesquisa, lavra, beneficiamento e industrialização de bens minerais;

V - financiamentos de projetos e empreendimentos de prospecção, pesquisa, lavra e industrialização de bens minerais;

VI - participação societária em empresas objetivando a alavancagem de empreendimentos de mineração.

§ 1º - Constituem objetivos adicionais do Fundo de Fomento à Mineração - FUNMINERAL:

I - a identificação de problemas científicos, tecnológicos, econômicos, financeiros e gerenciais que possam estar impedindo ou atrasando a implantação de novos empreendimentos de aproveitamento dos recursos minerais do Estado e/ou ocasionando a diminuição da sua produção mineral;

II - organização do cadastro de recursos minerais do Estado;

III - disponibilização ao público interessado de informações básicas, estudos e levantamentos relativos aos recursos minerais;

IV - assistência técnica aos micro, pequenos e médios mineradores do Estado.

V - destinar recursos financeiros para o custeio das obras básicas de construção e implantação da Plataforma Logística de Goiás, em Anápolis, pertencente ao Pólo de Serviços Tecnológicos Avançados do Estado de Goiás, de que trata a Lei nº 13.919, de 04 de outubro de 2001, alterada pela Lei nº 14.425, de 12 de maio de 2003, repassando-os à Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento.

VI – prover recursos financeiros para a realização de programas e ações do Plano de Ação Integrada de Desenvolvimento -PAI-, definidos como prioritários pelo Governador do Estado (GOIÁS, 2000)

Tendo absorvido os antigos recursos, créditos e experiência da METAGO, o FUNMINERAL avançou em uma série de novas disposições legais que contribuíram para fomentar a atividade mineral, conforme podemos observar nos objetivos acima listados, e na aplicação dos recursos de forma mais adequada às demandas exigidas pelo mercado no século XXI.

Em atualização legislativa, o governo do Estado editou a Lei nº18.064 de 2014, alterando disposições na Lei 13.590. Esta lei incluiu o direcionamento de recursos financeiros obtidos para o Plano de Ação Integrada (PAI), responsável pelo financiamento de uma série de projetos sociais como, Programas de Apoio ao Adolescente, ao Idoso, Pessoas com Deficiência, Renda Cidadã, Combate as Drogas, Bolsa Universitária, Formação e Capacitação para o Trabalho, Saúde Pública e Segurança, além de inúmeros outros Programas elencados.

As ações legais e executivas voltadas para a mineração em Goiás, impulsionadas pela prioridade nacional de desenvolvimento no setor mineral, levaram o estado em 2008, a ocupar o segundo lugar na produção de ouro, e em 2013, a ocupar o terceiro lugar nacional na produção de cobre, segundo dados do Instituto Mauro Borges (IMB, 2018). O município de Alto Horizonte destaca-se atualmente, como região principal na produção destes minérios.

Apesar da imensa extração de minérios produzida nas últimas décadas, as prioridades traçadas pelas políticas de exploração mineral parecem alcançar um desenvolvimento restrito ao campo econômico. Neste sentido, foram criadas permissões legais favoráveis apenas à instalação e exploração mineral por parte das grandes empresas que, em troca da proteção legal do Estado para o livre desempenho de suas atividades, produz riquezas de forma eficiente e tributáveis em grandes montantes para os cofres públicos.

As contrapartidas sociais, como a inclusão dos trabalhadores nas atividades de formação técnica oferecidas pela mineração, os investimentos locais em saúde, segurança, educação e saneamento ainda parecem distantes dos polos de produção mineral. Da mesma forma, a discussão sobre o assunto envolvendo sociedade civil, empresas mineradoras e Poder Público se apresenta como um tabu, que engessa a perspectiva de maior transparência e ações reais voltadas para a população local.

CAPÍTULO 2:

ORIGENS E CONCEPÇÕES DA NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Depois de ter-se observado, no capítulo anterior, a contribuição da mineração na formação do território goiano, na mudança de Capital para o Rio de Janeiro e, mesmo, no crescimento populacional e econômico de diversas cidades o que se quer agora é investigar a relação da mineração com o desenvolvimento. Neste capítulo, aborda-se a amplitude do termo “desenvolvimento”.

A investigação da palavra encaminha a uma concepção com múltiplos sentidos ou “polissêmica”. Destaca-se, em especial, sua relação com a riqueza, na medida em que o crescimento econômico das sociedades (à revelia de considerações sociais relativas à educação, cultura, saúde e segurança ambiental), que associa riqueza material a desenvolvimento passou a permear os processos de mudança de patamares. Como a atividade de mineração está diretamente associada ao enriquecimento das pessoas envolvidas é percebida, portanto, desde a época do Brasil colônia, como um fator de desenvolvimento.

Discute-se ainda como esta interpretação de desenvolvimento pode ser utilizada como política de separação de nações em grupos “ricos” e “pobres” e, neste âmbito, como a mineração tradicionalmente contribui para esta separação. Por outro lado, investiga-se também uma concepção de desenvolvimento comprometida com o bem-estar da pessoa e da comunidade, de modo a ressignificar a palavra e a concepção de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, perceber que a atividade da mineração pode, no seu limite, contribuir para potencializar um desenvolvimento integral das comunidades.

2.1 DESENVOLVIMENTO COMO CONCEPÇÃO POLISSÊMICA

Crescimento e desenvolvimento são conceitos que podem se confundir. Em uma análise gramatical da palavra desenvolvimento, podem ser consideradas sinônimas ao termo ideias de amplificação, escalada, ascensão, progresso,

prosperidade, enriquecimento e claro, crescimento. Esta noção de ampliação e elevação de determinadas características e condições, podem ser aplicadas diferentes situações. Ao se imaginar, por exemplo, o que torna um país ou determinado local desenvolvido, considera-se primeiramente a sua economia. Questões como a estabilidade, a arrecadação de receita e o equilíbrio com despesas e a distribuição de renda podem ser tomados como exemplo de indicadores do nível de desenvolvimento.

Contudo, um território caracterizado como desenvolvido agrega outras características que não são unicamente as econômicas. Uma oferta acessível de saúde, emprego, lazer e segurança para a população destes territórios é tão importante quanto a mera existência de números superavitários em uma balança comercial, o que agrega a ideia de qualidade ao se considerar o desenvolvimento.

Para se tentar compreender melhor o que é desenvolvimento e a sua pertinência com a atividade mineradora, discorrer-se-á sobre seu conceito, inicialmente atrelado a ideia de crescimento econômico e, posteriormente, como aspectos relacionados à qualidade de vida são incorporados a este conceito, devendo coexistirem aspectos quantitativos e qualitativos, que se reforçam constantemente.

A compreensão do sentido de ‘desenvolvimento’ pode parecer uma tarefa simples, talvez porque o senso comum e generalizado daquilo que desenvolvimento representa pode ser facilmente apreendido pela ideia de uma evolução positiva, como apresentado por Machado (2005):

Entorno da palavra [desenvolvimento] foi, então, constituindo-se um núcleo de sentidos correlatos: crescimento, progresso, evolução, melhora, etc. Esse núcleo tem condicionado todas as tentativas de redefini-lo. Independente do contexto e do esforço empreendido – seja agregando-lhe um qualificativo, ou tecendo explicações e definindo seus limites –, a expressão não escapa da ideia de ‘caminho percorrido’: do pior para o melhor, do simples para o complexo, do pouco para o muito,

do inferior para o superior. Ela está sempre remetendo para uma escala evolutiva, para uma ideia de progresso. (MACHADO, 2005, p.3)

A cristalização deste conceito se deu nos anos pós II Guerra Mundial. Neste momento, a dinâmica das relações econômicas entre países anteriormente imperialistas e os considerados pobres ou antigas colônias se alterava da superação do modelo de exploração pura e simples dos recursos naturais e riquezas e seu envio para a metrópole, por outro baseado em alta industrialização.

De forma simultânea, uma nova ordem mundial estava nascendo polarizada em duas ideologias antagônicas. No âmbito dos países sob a bandeira do capitalismo, liderados pelos Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, e demais países da América do Sul e América Central (exceto Cuba), e países europeus a oeste de Berlim. Neste âmbito, um ideal de progresso, alcançado pela alta industrialização e modernização da economia, atingiu, sobretudo, os novos países formados no final da Segunda Guerra Mundial, antigas colônias dos países imperialistas.

Do outro lado, havia o bloco dos países comandados pela União Soviética (URSS), incluídos pelo Pacto de Varsóvia de 1955 os quais eram Polônia, República Democrática Alemã (Alemanha Oriental) Checoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia, que antes da Segunda Guerra Mundial, já eram áreas de influência ou partes do território soviético, e seguiam o mesmo alinhamento ideológico socialista da URSS.

Na África, onde a maioria dessas nações pós imperialistas se formavam, havia a maior luta por áreas de influência dos dois blocos. O Bloco Capitalista buscava apoiar a industrialização e o crescimento destes países (sem deixar alguns dos velhos laços imperialistas de lado), enquanto o Bloco Socialista incentivava a luta populacional contra os interesses capitalistas e buscava espalhar o comunismo nestas áreas.

No continente asiático, também ocorreram iniciativas de apoio a industrialização e ao crescimento econômico. O Japão foi reconstruído com a ajuda dos Estados Unidos, aplicando maciçamente os investimentos recebidos na área de educação e indústria, o que além de reconstruir as perdas da Segunda Guerra Mundial, fez o país despontar como potência do continente. A China adotou o regime comunista, sendo na Ásia o ponto de maior influência do Bloco Socialista, enquanto Taiwan, Coreia, Laos, Camboja e Vietnã se inseriram no processo de crescimento econômico de independência política como áreas de disputa por influência dos Blocos Capitalista ou Socialista, protagonizando conflitos armados e sangrentos nestes territórios.

Apesar da formação dos Blocos, os países integrantes de cada um destes seguiam outra divisão criada no contexto da Guerra Fria. Essa divisão é oriunda de um critério de regionalização proposto por Alfred Sauvy² em 1952, utilizada para separar os países pelo seu grau de desenvolvimento, era a Teoria dos Mundos, estruturada de forma comparativa à pirâmide social da sociedade francesa na época da Revolução de 1789.

Basicamente a nobreza, que ocupava o topo da pirâmide, corresponde países de primeiro mundo (representados pelos Estados Unidos e Europa Ocidental), o clero se representava pelos países de segundo mundo (países comunistas ligados a União Soviética) e pelo povo, que corresponde aos países de terceiro mundo (ou emergentes, representados pelas antigas colônias dos países imperialistas e países da América do Sul, América Central e Ásia).

Enquanto o protagonismo do conflito era de fato entre Estados Unidos e União Soviética, as nações integrantes dos respectivos Blocos não eram consideradas todas igualmente desenvolvidas. Apesar do discurso de crescimento e industrialização presente no Bloco Capitalista, praticamente todos os países da América Latina e países africanos ligados ao respectivo Bloco até hoje, séc. XXI,

² Alfred Sauvy (Villeneuve-de-la-Raho, 31 de outubro de 1898 - Paris, 30 de outubro de 1990) foi um economista, demógrafo e sociólogo francês, responsável por cunhar a expressão Terceiro Mundo em seu artigo "trois monde, une planète" (três mundos e um planeta) publicado no jornal L'Observateur (O Observador) em 1952. Apesar da publicação em 1952, o termo só foi oficialmente utilizado na Conferência de Bandung, em 1955.

ainda sofrem inúmeros problemas como fome, desigualdades econômicas, crises financeiras e humanitárias, segurança pública precária e desemprego.

Igualmente aos países do antigo Bloco Socialista, o comunismo não foi capaz de sanar problemas econômicos ou sociais. O sistema de não concorrência e apoio entre os países do Bloco Socialista, embora permitisse a ajuda financeira e social mútua entre todos os integrantes, ainda se subordinava a um poder central emanado da União Soviética. Ingerências internas (má administração e perpetuação no Poder) de membros do Partido Comunista, sucessivas crises econômicas e problemas no fornecimento de serviços básicos como energia elétrica (KUNHERT, 1991), provocaram o colapso da União Soviética em 1989, e, em consequência, a queda em dominó de vários regimes comunistas instalados nos antigos países do Bloco Socialista, permitindo florescer o Capitalismo sem o antagonismo socialista na maior parte do globo.

Desta forma, o conflito Ocidente *versus* Oriente (Oeste contra Leste), que no contexto da Guerra Fria era protagonizado por Estados Unidos e União Soviética, tornou-se um conflito norte-sul, sendo o referido termo utilizado pela primeira vez na Conferência de Bandung³ em 1955. Mesmo anteriormente ao colapso da União Soviética, as reivindicações feitas pelos países presentes em Bandung- soberania, respeito aos direitos fundamentais e autodeterminação dos povos- evidenciaram uma segregação entre nações industrializadas e ricas do norte, e nações pobres ainda em desenvolvimento e exportadoras de matérias primas do sul, respeitadas as devidas exceções nos níveis de desenvolvimento de certos países como Austrália, Nova Zelândia e Japão.

No Pós-Segunda Guerra, com destaque para os anos 50 até início da década de 60, com a reestruturação da Europa, os países integrantes do bloco capitalista foram objeto de políticas de desenvolvimento estabelecidas sobretudo pela recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) através da análise de

³ A Conferência de Bandung (Indonésia, 1955), reuniu 29 países oriundos dos continentes africano e asiático, com o objetivo de discutir políticas anticolonialistas e imperialistas, além de somar esforços para a promoção de seus respectivos desenvolvimentos econômico, social, cultural e uma política de neutralidade em relação ao conflito EUA X URSS.

indicadores como o PIB (Produto Interno Bruto) e o PNB (Produto Nacional Bruto). Em um primeiro momento, o desenvolvimento passou a ser medido pelos valores do Produto Nacional Bruto (PNB), que considerava, basicamente, receitas brutas e líquidas dos Estados. Por tratar-se de uma matemática simples, o PNB classificou seletivamente os países ricos e pobres pela sua capacidade de produzir bens e serviços. Assim, os países que ultrapassassem o valor mínimo seriam considerados países ricos e, em caso contrário, pobres e, portanto, subdesenvolvidos.

O privilégio de critérios puramente econômicos e o afastamento dos indicadores sociais, contribuiu para a falência do sistema de desenvolvimento baseado no PNB, que indicava uma falsa percepção da realidade social enfrentada pelos países em desenvolvimento. Como alternativa ao emprego do PNB, as Nações Unidas, buscaram novas iniciativas como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos e na década de 90, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Importante notar que a partir desta atuação no âmbito da ONU, o desenvolvimento passou a ser conjugado como uma ideia dupla, em que se associam o crescimento econômico e o desenvolvimento social, conforme Montenegro Gomez (2003):

O aumento nos níveis de saúde e de educação/formação revela sua importância[do desenvolvimento social em geral] para o desenvolvimento econômico. Desta forma, o social e o econômico se imbricam nesta nova acepção do termo desenvolvimento, desatando-se a corrida pelo planejamento do potencial humano como caminho para desencadear o desenvolvimento. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2003,p.2).

Segundo esta concepção, o desenvolvimento não seria unicamente uma característica econômica, mas também social. O conceito, agora, deveria remeter a uma série de necessidades humanas básicas e essenciais, como saúde, educação, segurança, moradia, alimentação, planejamento familiar, etc. Essas características revelam, segundo Souza (2012), a existência de um critério quantitativo representado pelo crescimento econômico, e um critério qualitativo que se relaciona à melhoria das condições de vida de uma população; portanto, o desenvolvimento comporta mais de uma nuance, não se confundindo com o crescimento econômico (critério quantitativo) e devendo abarcar preocupações relacionadas à saúde, educação, trabalho, lazer, segurança e meio ambiente, por exemplo.

Apesar das estratégias lançadas pelas Nações Unidas (UNCTAD e Programa Mundial de Alimentos, etc.) na busca pelo equilíbrio entre o crescimento econômico e o desenvolvimento nos países emergentes e a intensa industrialização experimentada no Pós-Guerra, e de programas governamentais como o exemplo brasileiro do Plano de Metas, famoso pelo lema “crescer 50 anos em 5” durante o governo de Juscelino Kubistchek, o Brasil até os dias atuais ainda tem a sua principal receita externa, oriunda das atividades relacionadas a produção de matérias primas, como a agricultura, a pecuária e a mineração.

Esta dualidade entre indústria e a exportação de matérias primas é explicada por Furtado (1961):

O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo (FURTADO, 1961, p.252).

A presença desta estrutura híbrida pode ser explicada por Lowy (1995) com base em Trostky, pela denominada Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado. Em síntese, a teoria aborda o desenvolvimento nos países emergentes e no exemplo russo durante o século XIX, como um processo em que etapas de desenvolvimento⁴ são ultrapassadas saltando dos níveis mais baixos e intermediários para níveis mais altos, combinando-se umas com as outras.

Tal situação pode ser explicada, segundo Lowy pelo fato de o capitalismo ter se firmado como um sistema mundial. Após a mencionada queda da União Soviética em 1989 e o fim do comunismo, não haveria como se repetir os mesmos padrões de desenvolvimento experimentados pelos países desenvolvidos. Se outros países buscassem o desenvolvimento tardio caberia a eles a adequação ao modelo avançado de desenvolvimento estabelecido por aqueles já considerados desenvolvidos, amalgamando-se fases iniciais do desenvolvimento com todas as demais neste processo.

Apesar do desenvolvimento tardio, Lowy (1995) explica que as nações emergentes recebem o que denomina o “privilégio dos retardatários”. Tal expressão consiste na oportunidade destes países considerados historicamente atrasados sob determinada evolução histórica, liderarem a vanguarda das transformações históricas seguintes⁵.

A coexistência dessas etapas do desenvolvimento (iniciais, intermediárias e finais) revela a dependência de modelos econômicos tradicionais como o extrativismo e a agricultura em conjunto com a indústria modernizada. A modernidade associada a este tipo de indústria se refere ao protagonismo de uma economia de ponta. Esta indústria, controlada por grupos detentores dos meios de produção e da tecnologia empregada (as grandes empresas transnacionais em

⁴ Michael Lowy menciona que o desenvolvimento possui etapas iniciais, intermediárias e avançadas que são saltadas sem que se observe o caminho histórico respectivo. Para exemplificar tal fato, cita Trotsky (1962) “selvagens tiveram que adotar o fuzil no lugar do arco e flecha, sem percorrer a distância no passado que separava estas diferentes armas(...)”.

⁵ Novamente, Lowy traz um exemplo de Trotsky (1962) : “França, país no qual havia “fracassado” a Reforma protestante, e onde a Igreja católica tinha permanecido dominante até o século XVIII, será exatamente o primeiro país a conhecer uma revolução não-religiosa, feita em nome dos princípios democráticos(...)”

segmentos econômicos como a mineração, por exemplo) perpetua seu modelo de industrialização, conforme Furtado (1961):

(...)o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estádios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos (FURTADO, 1961,p.261).

A principal consequência da coexistência destas etapas nos chamados países em desenvolvimento é a conservação de uma estrutura de poder pouco comprometido com os direitos sociais, econômicos e culturais da população em geral, impedindo o desenvolvimento experimentado pelas nações tidas como desenvolvidas. A manutenção desta estrutura se justifica pelo poder de barganha superior dos países mais ricos, que além de importar tecnologias e bens de qualidade superior almejados pelos países considerados subdesenvolvidos, controlam e regulam os mercados para obtenção de insumos de seus bens a preços baixos, revendendo os referidos produtos industrializados a preços mais altos, sem que variáveis como direitos sociais (segurança, saúde e trabalho) interfiram no processo da produção daqueles bens.

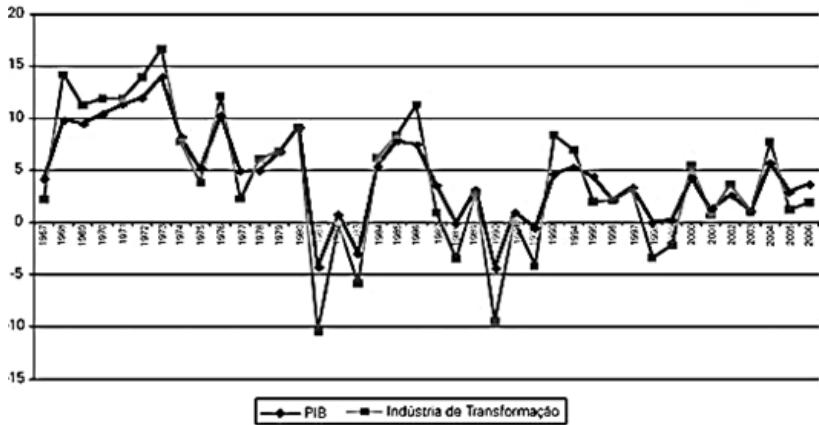
Sobre essa coexistência, é interessante trazer brevemente alguns dados sobre a industrialização e a exportação de produtos não manufaturados pelo Brasil nos últimos 50 anos (Tabela 1 e Figura 2). Como se depreende dos dados apresentados, mesmo com a industrialização acelerada do período (décadas de 1960 e 1970), a exportação de matérias-primas ainda era o principal lastro da economia brasileira, coexistindo com o surgimento de novas indústrias, principalmente aquelas relacionadas ao capital estrangeiro e possuidoras de tecnologia capaz de alterar as commodities de seu estado natural para o uso industrial ou doméstico.

Tabela 1: Participação das exportações dos principais bens básicos nas exportações brasileiras totais

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Exportações básicas totais	85,7	82,2	83,2	79,3	79,7	78,6	75,7	71,7
Café cru, em grãos	53,1	44,3	43,7	38,0	41,2	36,6	35,8	26,6
Minério de ferro	5,6	6,4	5,7	5,5	5,6	6,3	7,7	8,1
Açúcar	2,3	3,5	4,6	4,5	5,4	5,0	4,6	5,0
Algodão em rama	7,5	6,0	6,3	4,9	6,9	8,4	5,6	4,7
Cacau	3,2	2,5	4,1	4,5	2,5	4,6	2,8	2,1
Carne bovina congelada	0,8	1,5	0,7	0,4	1,1	1,8	2,5	3,4
Milho em grãos	0,2	1,7	1,8	1,3	3,0	1,4	2,9	2,6
Farelo e torta de soja	0,2	0,4	0,8	0,6	1,0	1,0	1,6	2,8
Outras exportações básicas	13,4	11,5	16,2	14,2	13,04	14,8	13,6	16,2
Exportações totais	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SUPLICY, E. M. . Os Efeitos das Minidesvalorizações na Economia Brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979. 254p .

Figura 2: Taxa de crescimento do PIB e da Indústria de Transformação no Brasil – 1967-2006 (%).



Fonte: LAMONICA, M. T. ; FEIJO, C. A (2011) Crescimento e Industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. Revista de Economia Política (Impresso) , v. 31, p. 118-138, 2011.

Conforme Sunkel e Paz (1988), o desenvolvimento é um reflexo de medidas do Poder Público voltadas para a industrialização. Ocorre que, embora iniciativas sejam de fato promovidas, o Estado carece de tecnologia e recursos para o desempenho efetivo das políticas de industrialização que propõe, ficando a execução destas a cargo de parcerias e concessões com a iniciativa privada. Empresas transnacionais de exploração de matérias primas, detentoras de meios de produção, alta tecnologia e conhecimento específico para a execução daquilo que se propõe a fazer, como as empresas mineradoras, são um bom exemplo de como a industrialização articula a ideia progresso e de benefícios voltados para a produção de números indicadores de riqueza e na melhora das condições de vida à população de uma forma geral.

Porém, a mera industrialização em busca de alcançar os números do PNB referentes aos países tidos como desenvolvidos, reflete um crescimento unicamente quantitativo (Souza, 2012) que não abarca o aspecto qualitativo da vida social (níveis de pobreza, saúde, segurança, educação, etc.), que é tratado de forma genérica, associado diretamente ao crescimento econômico. Em outras palavras, crescer economicamente pressupõe melhoras sociais, o que não pode ser tomado como verdadeiro.

A chegada das empresas transnacionais de mineração em um território, é assumida pela população como a renovação das esperanças e uma nova promessa de crescimento e de melhoria das condições de vida locais ou regionais, que não pode ser frustrada por discursos dissociados da realidade vivenciada pela população; de nada adianta produzir riquezas se as mesmas não são revertidas para todos aqueles afetados, direta ou indiretamente, pela atividade exercida, restando concentrada nas mãos de poucos. Do mesmo modo, não é vantajoso, a presença de algum empreendimento em determinado território que não modifica aspectos econômicos ou sociais para melhor, se comparados com índices anteriores a presença do mesmo, podendo até piorar as condições de vida de uma população e sua economia anteriores.

O desenvolvimento, tomado apenas em vista do aspecto econômico, é inserido no discurso de instalação de empreendimentos extrativistas como vetor maior de desenvolvimento, em detrimento de outros setores da economia. A partir da articulação deste discurso, é possível inferir interesse da pessoa jurídica exploradora de atividade econômica em se colocar numa posição hierarquicamente superior à da população afetada por sua atividade e até mesmo, a posição do Poder Público, barganhando com este, fontes de receita em troca da desburocratização de processos de instalação, permanência na localidade e ausência de responsabilidade por eventuais danos ou problemas gerados para a sociedade.

Portanto, é certo que, a mera industrialização não garante outros aspectos importantes do desenvolvimento, sobretudo os sociais, conforme Oliveira (2002):

Conseguiu-se, sem dúvida alguma, ampliar a estrutura produtiva, mas ampliou-se também o hiato entre as taxas de crescimento e de desenvolvimento. Industrialização e crescimento nem sempre significam desenvolvimento. O Brasil é um bom exemplo disso. A necessidade de promover a industrialização e o crescimento econômico ofusca a visão dos planejadores e dificulta a visualização daquilo que realmente importa no processo de desenvolvimento: a qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002, P.9).

Um dos pilares da qualidade de vida da população, em especial em áreas de mineração, se assenta na questão ambiental, especificamente a conservação do meio ambiente e a recuperação de áreas degradadas. Segundo Barreto (2001) em referência ao estudo do Instituto de Pesquisa Tecnológica do Estado de São Paulo (IPT) realizado em 1987, os principais impactos oriundos da mineração são:

- alteração de lençol de água subterrâneo;
- poluição sonora, visual, da água, ar e solo;
- impactos sobre a fauna e a flora;

- assoreamento, erosão, mobilização de terra, instabilidade de taludes, encostas e terrenos em geral;
- lançamento de fragmentos e vibrações.

Dada a natureza e extensão que esses impactos podem provocar em outras áreas como saúde e economia, é importante o uso eficaz de instrumentos de controle de atividades degradadoras do meio ambiente, como o adequado licenciamento ambiental, relatórios e estudos prévios de impactos ambientais, desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis na extração mineral e as audiências públicas com a sociedade diretamente impactada pela atividade.

Outro problema encontrado está na adequação, em todos os níveis federativos (União, Estados e Município), às disposições legais sobre proteção, conservação e uso sustentável do meio ambiente. Os entes federados devem eleger como prioridade dos Poderes o fiel cumprimento das leis ambientais, adotando mecanismos de transparência, fiscalização e integração com a opinião pública.

De forma não menos importante, órgãos internacionais, motivados pela pressão da comunidade internacional e por já enfrentarem tais problemas em seus respectivos territórios, graças a degradação desenfreada experimentada em séculos passados, tem se mostrado sensíveis a causa de proteção ambiental, buscando adesão a mecanismos internacionais capazes de ampliar o poder fiscalizatório da sociedade, impedindo o surgimento de novos impactos ambientais e até mesmo tragédias, como a ocorrida em Mariana –MG em novembro de 2015.⁶

Dentre os mecanismos de proteção ambiental elaborados internacionalmente, o Brasil aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento

⁶ Considerado por muitos como o maior desastre ambiental brasileiro, o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco Mineração S.A destruiu o subdistrito de Bento Rodrigues, provocando a morte de 18 pessoas. Comprometeu ainda o abastecimento de água em cidades no estado de Minas Gerais e do Espírito Santo, destruiu parte considerável da fauna e flora aquática do Rio Doce, com rejeitos sendo levados até o Oceano Atlântico e a destruição de monumentos históricos da época colonial.

Sustentável das Nações Unidas, definida em setembro do ano de 2015 e adotada pelos outros 193 países membros. No documento foram traçadas, além de metas para a preservação, conservação e sustentabilidade ambientais, 17 metas de erradicação da pobreza e desigualdades sociais em nível mundial, dentro das práticas de desenvolvimento sustentável.

Na perspectiva desta pesquisa sobre mineração, alguns objetivos da Agenda 2030 são particularmente relevantes, pois tem relação com efeitos e impactos produzidos pela atividade mineradora, em relação aos 17 objetivos traçados. São os seguintes:

- Objetivo 4: Assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todos;
- Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho para todos;
- Objetivo 10: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

A mineração insere-se como atividade com o potencial descumprir objetivos da Agenda. Sua própria natureza, altamente impactante para o meio ambiente, segundo Maués *et al.* (2018), torna pertinente a aplicação do disposto no objetivo 6:

A mineração também repercute diretamente na destruição dos ecossistemas onde se instalam as pedreiras, as lagoas de rejeito; a remoção física das rochas, afetando o regime hidrológico, distintos tipos de contaminação da água (tanto pela extração mineira, como pode ser chamada a drenagem de ácidos, como pelo uso de substâncias químicas, como o mercúrio e o cianeto.), explosões, emissões de poeira;

entre outros casos ocorrem de extração mineral que utilizam métodos e produtos tóxicos e perigosos. (MAUÊS *et al.*, 2018, P.11)

Além dos impactos ambientais a atividade mineira provoca transformações também no campo social. A implementação de um empreendimento minerário transforma a atividade econômica em nível local e regional. Uma dessas mudanças está contida no objetivo 8, que seria a oferta justa de empregos e oportunidades. Contudo, esta oferta cinge-se à mão de obra qualificada contratada em locais distantes do centro minerador, que não absorve a demanda local, restrita a eventuais oportunidades em outras atividades econômicas ou atividades meio na cadeia produtiva da mineração, como transporte, serviços gerais de limpeza e segurança, almoxarifado e secretaria.

De forma intrínseca, se as ofertas de emprego no setor minerário não são igualitárias, não é possível o cumprimento do objetivo 10, persistindo as desigualdades socioeconômicas internas em âmbito local e regional. Em que pese as diretrizes apontadas por objetivos como os constantes na Agenda 2030, é importante se questionar o real papel da mineração na localidade em que pretende se instalar; se notadamente é uma atividade maléfica ao meio ambiente, com ofertas desiguais de emprego e que pouco contribui de fato no crescimento econômico e desenvolvimento da local, como as empresas minerárias conseguem mesmo assim, instalarem-se na localidade pretendida?

A resposta se encontra nos discursos das lideranças empresariais e dos representantes do Poder Público. Estas partes se valem da promoção de um suposto desenvolvimento que não se converte em benefícios qualitativos na vida da população, e beneficia apenas interesses empresariais e o próprio Governo, conforme explica Silva (2016):

Os líderes políticos e empresariais são enfáticos em afirmar que estão promovendo o desenvolvimento quando propõem os megaprojetos e que somente através deles virão os empregos. Como, então, negar-se a apoiá-los? São os “salvadores” da região e, por isso mesmo, não necessitariam dialogar com a população local, sinônimo de primitivismo com suas práticas de cultivo seculares. (...) Mas há um preço a pagar pelos empregos e pelo aumento da renda na comunidade que, na grande maioria das vezes, são ofertas temporárias por manterem-se apenas

durante a construção das obras que prometem o desenvolvimento: poluem-se os rios, devasta-se a vegetação nativa e exploram-se os moradores locais como mão de obra barata.(SILVA, 2016, p.174)

Tomando o exemplo do município minerador de Alto Horizonte, objeto deste trabalho, é notório que o empreendimento minerário não é a salvação que Silva (2016) menciona. Corroborando tal afirmação a análise e considerações sobre os seguintes dados:

Tabela 2- CAGED- Empregos na indústria extrativa mineral em Alto Horizonte.

Situação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desligados (número)	-	11	21	40	125	218	232	88	98	79	79	86	110	110	70
Saldo (número)	11	-2	184	196	222	-38	-126	23	11	88	-2	7	39	-19	1
Admitidos	11	9	205	236	347	180	106	111	109	167	77	93	149	91	71

Fonte: IMB, 2018

Conforme os dados apresentados na tabela acima, a mineração sozinha não é capaz de uma oferta igualitária de empregos para a população local. Na Tabela 2, os desligamentos de trabalhadores da extração mineral direta e nos serviços indiretos de mineração como indústrias de transformação aumentaram e, ao mesmo tempo, diminuíram novas admissões no biênio 2016-2017.

Pode-se observar que a atividade mineradora, embora ofereça uma maior diversidade de oportunidades de emprego no leque de atividades laborais disponíveis em Alto Horizonte, não pode ser considerada como único foco promotor do desenvolvimento. Outras atividades como a agricultura, a pecuária e o comércio também são importantes, possuindo o potencial de estimular a produção de outros bens e serviços para a população local, que podem manter o município economicamente em caso de paralisação das operações minerárias.

Outro objetivo contido na Agenda 2030 é a adequada oferta de educação em todos os segmentos sociais e em diferentes níveis de ensino. Considera-se que com a arrecadação financeira e tributária dos valores oriundos da exploração minerária, a estruturação de redes de ensino local e regional, voltada para a compreensão da importância sobre a participação e controle social da atividade prestada pela empresa, das decisões políticas envolvendo parcerias entre empresa e Poder Público, possibilitaria avanços no cumprimento do objetivo 4 da Agenda 2030. Contudo, as Tabelas 3 a 5 abaixo ilustra disparidade entre os objetivos da Agenda e a realidade local, de acordo com os dados sobre a estrutura dos serviços de educação no município de Alto Horizonte. Ressalta-se que não há instituições particulares de ensino neste município.

Tabela 3- Matrículas nos ensinos fundamental e médio no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017.

Número de alunos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	756	712	771	921	937	1019	1099	1188	1181	1436	1495	1585	1433	1446	1560
Matrículas	277	255	236	297	319	311	370	304	-	-	-	-	-	378	315
Ensino															
Fundamental - Municipal	252	267	289	305	293	308	338	416	750	762	817	906	880	516	639
Ensino Médio - Estadual	82	89	103	139	152	174	219	219	231	227	248	238	204	172	162

Fonte: IMB (2018).

Tabela 4- Número de docentes nos ensinos fundamental e médio no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017.

Número de Docentes*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	45	34	36	43	38	37	45	53	51	79	69	66	74	64	63
Estadual	16	15	14	17	19	17	22	25	12	11	11	10	12	17	14
Municipal	29	19	22	26	24	22	28	33	42	70	61	58	64	48	53

Fonte: IMB (2018).

*não há docentes na esfera federal.

Tabela 5- Número de estabelecimentos de ensino no município de Alto Horizonte entre 2003 e 2017*.

Estabelecimentos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Estadual	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Municipal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2

Fonte: IMB (2018). *não há estabelecimentos de ensino federais ou particulares no município.

Em Alto Horizonte, a cobertura educacional é feita nos níveis estadual e municipal, com oferta única de ensino fundamental e médio, distribuído em 3 estabelecimentos educacionais, sem constar dados de discentes matriculados no ensino superior ou em escolas profissionalizantes. Não há dados sobre número de inscritos ou concluintes em cursos técnicos presenciais municipais, estaduais ou federais (IMB, 2018).

Sabendo-se que a chegada da empresa mineradora se deu no ano de 2007, o número de matrículas e de docentes nos ensinos fundamental e médio aumentou significativamente, contudo não houve incremento na infraestrutura escolar do município, que ganhou apenas uma única escola municipal a mais no ano de 2013, a par das outras duas escolas municipais existentes. Os dados evidenciam a distância entre a oferta de uma educação equitativa e de qualidade e a realidade vivida no município. Embora algumas iniciativas sejam louváveis como a recente instalação de uma universidade particular (Faculdade Ideal) no ano de 2018, a oferta de ensino superior em Alto Horizonte e região, ainda se mostra muito aquém das necessidades daqueles que buscam a educação universitária.

A oferta de cursos superiores na região próxima a Alto Horizonte restringe-se s as cidades:

- de Ceres (distante a 160 km), que oferta pelo ensino público os cursos de Agronomia, Ciências Biológicas, Química, Sistemas de Informação, Agronomia e Zootecnia.
- Porangatu (distante a 136km), que oferta pelo ensino público os cursos de Matemática, Física, Administração Pública , Ciências Biológicas, Artes Cênicas, Artes Visuais, Educação Física e Administração. Pela iniciativa privada são ofertados Direito, Medicina Veterinária, Ciências Contábeis, Farmácia, Estética e Cosmética, Ciências Contábeis e Engenharia Civil.
- Uruaçu (distante a 54km), que oferta pelo ensino público os cursos de Engenharia Civil, Licenciatura em Química, Tecnologia, Ciências Contábeis, Direito, História e Pedagogia e pela iniciativa privada, cursos de Administração e cursos via ensino a distância;

- Niquelândia (distante a 133km) e Goianésia (distante a 165km)., que oferta pelo ensino público os cursos de Administração, Mineração e Turismo, enquanto que pela iniciativa privada há a oferta de ensino a distância.

Casos existam eventuais interessados em buscar estudos na Capital do Estado, estes devem se deslocar para Goiânia, distante a 332 km de Alto Horizonte. De toda sorte, o deslocamento de Alto Horizonte para os municípios que ofertam ensino superior é predominantemente feito em vias rodoviárias federais e estaduais, quase sempre com intenso tráfego de veículos e alto risco de acidentes. Ainda, as unidades de ensino, com exceção da Universidade Federal na capital, possuem oferta limitada de cursos, não podendo absorver maiores quantidades de alunos das regiões próximas.

Em vista da precária formação profissional dos moradores da região, a demanda da empresa mineradora por profissionais acaba sendo suprida na capital do Estado (Goiânia) ou em outras regiões de nível técnico elevado no Brasil como o Sudeste, e na mão de obra internacional altamente especializada. Se a oferta local de trabalhadores não possui atrativos para a empresa, esta tampouco se importa em oferecer condições de capacitação para os trabalhadores locais ou incentivar uma nova busca de outras oportunidades de mercado e atividades econômicas para o município em que se instalou.

A empresa em Alto Horizonte, a Yamana Gold, tem ações voltadas a população, como o Projeto Valorizando a Diversidade e oficinas de música, literatura e fotografia e apresentações culturais, mas não são conhecidas ou implementadas ações concretas no sentido de fortalecer outras atividades típicas da região como a agricultura, a pecuária de leite e de corte e a extração de mel como alternativas a longo e médio prazo, quando a extração do minério já não for rentável para a empresa.

A partir da análise de fatores como educação, meio ambiente e ofertas de emprego que foram trabalhadas em linhas anteriores podemos compreender que: “o conceito de Desenvolvimento Humano, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população, precisa ir além do viés puramente econômico e considerar três dimensões básicas: renda, saúde e educação”.

Assim, a perspectiva da qualidade do desenvolvimento, conjugada com o crescimento econômico além de justificar os objetivos da Agenda 2030, constitui a base conceitual do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), criado em

1965. Uma concepção abrangente de desenvolvimento encerra em seu conceito, portanto, nuances maiores que o mero crescimento econômico.

Ao se falar sobre mineração, o estudo de impactos econômicos, sociais e ambientais e a dinâmica das relações entre seus principais atores – Poder Público, Sociedade e Empresa - deve incluir a perspectiva de que números elevados de crescimento econômico, superávits e aumento das matérias primas produzidas não implicam necessariamente melhoria na qualidade de vida para a população local de onde são gerados estes bens primários.

Diante desta assertiva, é relevante mencionar o papel do controle social da atividade minerária; uma vez que a população local é quem se beneficia e suporta os diversos ônus compreendidos no exercício da atividade mineradora, deveria exercer o controle das ações desempenhadas pelas empresas e seu relacionamento com o Poder Público. Contudo, como é possível exigir mecanismos de controle por parte daqueles que não possuem formação, informação que lhes permita o exercício da crítica e o interesse em fiscalizar ações potencialmente nocivas das mineradoras e do Estado?

Uma importante contribuição para o aprimoramento deste controle social é apresentada por Feitosa (2009), quando explica sobre a existência de um movimento acadêmico que denomina de “direito e desenvolvimento”⁷, o qual é caracterizado pela abordagem do desenvolvimento sob a perspectiva de uma série de mudanças sociais relacionadas à reivindicação de direitos, dentre as quais são pertinentes no estudo da mineração e suas interações econômicas e sociais:

- o rompimento com o estilo de crescimento econômico veiculado pelas empresas multinacionais, potencializador de desigualdades;
- a maior capacidade de intervenção da sociedade civil;
- o aumento das demandas por justiça social dos países em desenvolvimento;

A capacidade de intervenção no mundo globalizado se projeta para além dos mecanismos legais, com uso das redes sociais e tecnologias de informação que permitem

⁷ Movimento iniciado no início da década de 60 do século XX, que propunha a promoção da democracia e o crescimento econômico através das instituições jurídicas ocidentais. Feitosa (2009) aborda a contribuição neste debate a partir da obra *O mito do desenvolvimento* de Celso Furtado (1961), que trouxe a perspectiva de que subdesenvolvimento não é uma fase do desenvolvimento, mas a cópia dos modelos desenvolvimentistas dos países desenvolvidos que não passaria de uma dominação cultural.

rápida comunicação, ciência e divulgação de qualquer assunto, fornecendo subsídios capazes de provocar a atuação investigativa do Poder Público fundada nos anseios sociais sobre determinada matéria, relacionando-se intimamente com a transparência.

A partir dos pontos elencados acima, dentro do contexto da globalização e da atividade mineradora são relevantes no controle social dos rumos da mineração instalada em determinado local, o uso das tecnologias de informação. Ao mesmo tempo que integram a sociedade no questionamento das vantagens e desvantagens da referida atividade mineradora, permitem o usufruto do crescimento econômico gerado, sob a forma de benesses na qualidade de vida. Complementando a relevância destes pontos, Feitosa (2009) propõe as seguintes ideias:

- Garantias de transparência;
- O crescimento econômico como condição de liberdade dos povos.
- A necessidade de maior participação democrática, com melhor qualidade no processo conhecido como democracia participativa;

A transparência pode ser alcançada com atuação proativa de todos os envolvidos: a Sociedade cobra a qualidade de vida alcançável pelo crescimento econômico, o Estado cobra os tributos ou compensações oriundas pela prática da atividade e a empresa mineradora cobra condições favoráveis do Poder Público, como pouca burocracia e cargas tributárias razoáveis que tornem a atividade compensadora.

De forma complementar à transparência, é imperativo que se busquem meios de alcançar a formação de uma consciência social nos afetados direta ou indiretamente pela atividade mineradora; a percepção da capacidade de questionamento das ações empresariais, do conhecimento sobre a extensão dos impactos ambientais, econômicos e sociais tem o condão de subsidiar a vontade popular e influenciar os rumos da mineração no local em que é exercida, não permitindo que interesses projetados unicamente pela empresa ou pelo Poder Público, sacrifiquem a dignidade da pessoa humana em troca de ganhos econômicos.

O fortalecimento do *awareness* (ciência, vigilância, atenção) das populações afetadas pela mineração, por sua vez, compõe importante base para a ideia de participação democrática. Sociedade, Estado e agentes econômicos, como empresas transnacionais e outros detentores de alto capital e meios de produção, podem debater sobre os reais impactos de suas ações de forma acessível e desburocratizada para todos os interessados,

quando todos os envolvidos possuem o mesmo nível de respeito e poder de fazer prevalecerem seus interesses assegurando uma participação equitativa de cada ente na tomada de decisões.

Outro importante destaque deste fortalecimento da consciência social é a punição efetiva de eventuais crimes e condutas lesivas ao patrimônio histórico-cultural, à saúde e a economia locais, praticados pela empresa mineradora ou por agentes do Poder Público.

A aplicação de sanções pode exercer um papel maior do que a mera retribuição pelo ilícito cometido, conforme Garland (1995):

Aprender a pensar a punição como uma instituição social, e mostrá-la nesses termos, nos dá um meio de descrever o caráter complexo e multifacetado desse fenômeno em uma única imagem-mestre. Isso nos possibilita localizar as outras imagens da punição na estrutura mais abrangente, ao mesmo tempo em que sugere a necessidade de ver a pena conectada a uma rede mais ampla de ação social e significado cultural (GARLAND, 1995, p.282).

Punir àqueles que representam perante o senso comum, o poderio econômico e político, representa uma forte simbologia em relação ao papel e relevância das instituições que monitoram as ações da sociedade, incluídas empresas e o próprio Estado, por intermédio de seus representantes. A punição é a coroação de uma atitude social, representada pela denúncia de mazelas sofridas, seja pela atuação voluntária de um indivíduo, grupo de pessoas ou pelas vias legais como a Polícia e o Ministério Público, que têm o dever funcional de investigar e de legitimar e oferecer a denúncia, respectivamente.

Em localidades mineradoras, atitudes como o engajamento social em prol da proteção de direitos sociais, a reivindicação de condições dignas de vida e a justa distribuição das riquezas geradas, revelam a vigilância e o interesse da sociedade em se proteger de abusos cometidos pelo poderio econômico (empresas mineradoras) e político (Poder Público), assim como a punição destes abusos, demonstrando o ponto de vista e os interesses sociais são igualmente relevantes como os interesses econômicos; ao se formarem exemplos de resistências contra transgressões do Estado e empresas, internaliza-se cada vez mais estes ideais de vigilância e capacidade de reivindicação de

direitos na consciência individual, que unida à outras, pode representar uma real participação popular.

Portanto, é patente que as ideias apresentadas são intimamente ligadas a aspectos do desenvolvimento humano, capazes de efetivamente medir a qualidade de vida populacional, saúde, segurança, ofertas de trabalho e emprego dentre outros indicadores sociais sem olvidar das características econômicas do desenvolvimento. No auxílio da medição destes indicadores, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é uma ferramenta essencial, que será no subcapítulo seguinte abordada.

2.2. IDH, MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: DA POLISSEMIA A UMA CONCEPÇÃO ABRANGENTE

O IDH é uma forma de medir-se o desenvolvimento humano a partir de três elementos do desenvolvimento elencados no PNUD, que são a saúde, a renda e a educação, como vimos no item anterior.

A estruturação do IDH, conforme Feitosa (2009), foi um contraponto ao PNB que considerava em sua medição apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, ao passo que o IDH considera também outros fatores como características culturais, sociais e políticas que influenciam a vida humana, contribuindo para uma análise conjugada do crescimento econômico, sem olvidar dos aspectos qualitativos do desenvolvimento, como bem estar social, educação, saúde, oferta de emprego, segurança, meio ambiente hígido e dignidade da pessoa humana.

Indo além de sua contribuição para a criação do IDH, Amartya Sen em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* (1999) faz uma análise relevante do desenvolvimento ao propô-lo como produto do exercício de liberdades do ser humano. Segundo Sen, o desenvolvimento supõe uma noção de liberdade que vai muito além da mera liberdade formal resguardada pelas leis do Estado, engloba também a capacidade humana de realização de si mesmo. Tal capacidade está relacionada à satisfação de necessidades básicas de qualquer pessoa, como a fome, saúde, vestuário e moradia, as quais dependem – em certa medida – da existência de serviços públicos de qualidade e assistência social.

Costa (2014) ao analisar as liberdades substantivas de Sen, expõe que:

A liberdade pode ser compreendida a partir de mais de uma faceta. Podemos ter a liberdade como possibilidade/missibilidade, autorização, que é a liberdade formal, perante a lei, no sentido de não ser proibido. Mas o simples fato de ser permitido não capacita necessariamente o indivíduo a realizar o ato. A capacidade de fazer – não no sentido de capacidade jurídica, mas de ter possibilidades substanciais – é a segunda face da liberdade, ou seja, a liberdade real, de fato, substantiva e substancial (...) (COSTA, 2014, p.4)

O caráter concreto da liberdade se dá com as condições reais, ou seja, materiais e substanciais de se exercer aquilo que se deseja. Tomando como exemplo a instalação de um empreendimento minerador em determinada localidade, a população local tem a possibilidade de usufruir benefícios decorrentes do crescimento econômico gerado pela atividade. Essa possibilidade representa uma liberdade formal, ou seja, potencial e indistinta de todos a exercitarem. Contudo, a aplicação da riqueza produzida nos benefícios almejados (educação, assistência de saúde e empregos, por exemplo) pode fomentar uma liberdade mais substancial caso sejam implementadas políticas públicas de inclusão em diversos níveis que capacitem as pessoas a serem protagonistas de si mesmos.

O que se vê normalmente, no entanto, é que os serviços públicos não são ofertados para toda a população local de modo suficiente, ou seja: a lei não proíbe o direito individual ou coletivo de reivindicar condições de vida que resguardem a dignidade humana, mas o usufruto destes é obstado pela não priorização de aspectos qualitativos do desenvolvimento. O crescimento econômico gerado pela mineração fica restrito apenas a números e receitas, que não são convertidas em ações benéficas para a população.

Complementando a ideia da essencialidade dos aspectos qualitativos do desenvolvimento, Sen (1999) propõe exemplos de como as liberdades substantivas guardam maior fidedignidade com a realidade social do que meros indicadores puramente econômicos, conforme o exemplo:

Por exemplo, os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PIB per capita do que os do Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas do que no primeiro (SEN, 1999, p.10).

Dentro da perspectiva de complementação das liberdades substantivas Sen (1999) aborda as liberdades instrumentais, as quais são consideradas como meios ou ferramentas

para viabilização do desenvolvimento qualitativo almejado pelas liberdades substantivas. Para isso, Sen (1999) elenca como instrumentos dessa busca as seguintes liberdades:

- **Liberdades Políticas:** relacionadas a liberdades civis (reguladas pelas leis) e de expressão e participação dos cidadãos no processo de decisões políticas de seus governos;
- **Facilidades Econômicas:** estão relacionadas às oportunidades de participação no comércio e produção de bens;
- **Oportunidades Sociais:** referem-se à oferta de serviços como educação e saúde e manutenção da qualidade de vida populacional;
- **Garantias de Transparência:** dispõe sobre a confiabilidade e a intimidade das relações entre a Sociedade Civil e o Poder Público, como forma de combate aos interesses escusos e parciais, além da corrupção;
- **Segurança Protetora:** está associada a ideia da seguridade e assistência social, garantindo condições mínimas de sobrevivência social.

Considerando que as liberdades instrumentais também podem ser empregadas como ferramentas na busca pelo desenvolvimento, a atividade mineradora (como outras inúmeras atividades econômicas que compõe o mercado) tem inegável papel como potencial produtora de crescimento econômico para diferentes níveis federativos. Essa atividade é capaz de promover mudanças locais, regionais ou nacionais para população e para o Poder Público sustentando, com a extração de matérias primas, a demanda de produtos essenciais para a vida no mundo contemporâneo, além de influenciar mercados financeiros em todo o globo e prover as necessidades de consumo humanas.

Ocorre que o processo de extração mineral, sobretudo nos países tidos como subdesenvolvidos, baseia-se em construir indicadores unicamente econômicos sem que os valores produzidos sejam traduzidos em benefícios de qualidade, ou seja, aspectos qualitativos no processo de desenvolvimento integral da comunidade. Normalmente, o que é considerado desenvolvimento, pelo poder público e pelas empresas mineradoras desempenham suas atividades, não distingue os aspectos quantitativos dos qualitativos, tal como já apresentado com base em Souza (2012). A mineração se funda unicamente no critério econômico, atrelando a ideia de desenvolvimento (mera produção de valores e riquezas) à correspondente melhora na qualidade de vida da população local.

O reforço dessa ideia de crescimento econômico como desenvolvimento vem acompanhada de medidas corporativas denominadas por Seoane (2011) de governabilidade social: ações voltadas para a promoção da imagem de uma mineradora transnacional como ente atento e sensível às demandas sociais dos locais e que se instala. Encabeçando essas ações destaca-se a promoção da saúde local e regional, produção de mecanismos de consulta e participação da população sobre as decisões da empresa, por exemplo.

Na realidade, as ações são mero instrumento formal de adequação da empresa aos anseios populares, revelando pouca ou nenhuma eficácia, quando são disponibilizados para a população local. Frequentemente, conforme denuncia Seoane (2011) ao citar o exemplo da Vale em Moçambique, as ações prometidas nem são efetivadas, apenas cumprem o papel de encantamento e criação de expectativa capaz de ludibriar a população:

A política corporativa de “governabilidade social” e, particularmente, a circunscrita à chamada “responsabilidade social empresarial” vem sendo crescentemente questionada e denunciada por diversos coletivos e movimentos sociais que resistem aos empreendimentos da Vale. Assim, por exemplo, sobre o empreendimento da Vale em Moçambique, foi apontado que a política empresarial de responsabilidade social não passa de uma ação publicitária falsa e enganosa, na medida em que não existe mecanismo de consulta e participação das comunidades afetadas e da sociedade civil nas decisões empresariais, nem o alardeado financiamento da reabilitação do Hospital Provincial de Tete foi sustentado principalmente pela Vale (I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, 2010) (SEOANE, 2011, P.22).

Indo além, tais medidas corporativas de governabilidade social podem ainda ser usadas para encobrir outras ações prejudiciais da empresa como danos ambientais e desapropriações ilegais de famílias, que segundo estudo elaborado pelo Centro Moçambicano de Integridade Pública, apontou que no período de novembro de 2009 e abril de 2010, a Vale expulsou 760 famílias de camponeses, que foram assentadas a mais de 40 quilômetros de suas comunidades originais (Seoane, 2011).

Situações como o exemplo de Moçambique tem o mesmo potencial de se reproduzir em outros territórios em que a empresa mineradora promove suas atividades sob o aspecto único de crescimento econômico, sem levar em conta a preservação da cultura local, a expansão de serviços sociais e aumento da qualidade de vida populacional.

O crescimento deve ser compreendido como oportunidade e meio de alcançar melhorias qualitativas, convertendo números gerados em ações consistentes e efetivas para o usufruto da população, conforme Sen (1999) diz:

O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão dos serviços sociais (incluindo em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar. Analogamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica- em especial a alfabetização e a escolaridade das mulheres – sobre o comportamento das taxas de fecundidade. (SEN, 1999, p.37)

No caso da mineração brasileira, o crescimento econômico se relaciona com a arrecadação da CFEM. Segundo a Constituição Federal de 1988, um percentual de 65% sobre o faturamento líquido da lavra será destinado ao Município onde correu a extração. A compensação arrecadada tem o condão de possibilitar uma série de medidas, como investimentos em lazer, saúde, formação e capacitação profissional voltadas para os habitantes locais em que se localiza o empreendimento minerário.

É no sentido desta compensação, por meio da aplicação responsável do recurso, é que as liberdades instrumentais de Sen (1999) se mostram relevantes. Assim, possibilitar a oportunidade de participar de processos decisórios, fazer críticas aos rumos tomados da empresa e cobrar ações reparadoras de eventuais erros cometidos pela empresa é a expressão das liberdades políticas. Ou ainda, empregar as riquezas produzidas em benefícios sociais é o cerne do processo de reforçar dos aspectos qualitativos do desenvolvimento, o que expressa a liberdade de dispositivos econômicos.

Ainda que as empresas mineradoras não tenham qualquer interesse em alterar seu modelo extrativista e descomprometido com o desenvolvimento da comunidade, o poder público e a sociedade civil organizada podem agir de modo a provocar a empresa a reestruturar-se a fim de contemplar mais variáveis do que o objetivo único de extração

mineral em busca de receita. Este deve ser mitigado em prol do reforço a outros aspectos importantes do desenvolvimento, relacionados à qualidade de vida das populações afetadas pela atividade mineradora por meio, por exemplo, do incentivo a criação de indústrias de transformação próximas do local de extração, treinamento, formação e capacitação de trabalhadores locais para a mineração.

Novas oportunidades sociais decorrem da organização da população em busca dos aspectos qualitativos do desenvolvimento, que de forma conjugada a outras liberdades instrumentais, como a transparência, os dispositivos econômicos e as liberdades políticas, reforça a integração da população em prol de um objetivo comum, que é a sua qualidade de vida.

As garantias de transparência podem ser alcançadas por meio da confiança entre Sociedade Civil, Poder Público e Empresa Mineradora, característica esta, fortalecida por meio de medidas que possibilitem equiparar todas as partes afetadas na atividade mineradora. Todos os envolvidos podem e devem opinar sobre decisões e rumos da estratégia negocial tomada pela empresa, assim como denunciar toda e qualquer irregularidade, fiscalizando a aplicação responsável e qualitativa dos benefícios gerados pelo crescimento econômico.

Por fim, a segurança protetora, relacionada à ideia de Previdência Social, pode ser obtida com a estruturação de um real plano de contingência quando a mineração no local não mais for possível. Diante da finitude dos recursos minerais, é questão de justiça social a implementação de mecanismos duradouros e compensatórios, que permitam à população local a continuidade do crescimento econômico e a correspondente manutenção da qualidade de vida.

Assim como o indivíduo que tem o direito a uma aposentadoria por anos de trabalho, a localidade em que foi exercida a mineração deve receber a devida compensação por anos de intensa atividade e impactos variados gerados. Se a Previdência tem como centro de sua compreensão, a ideia de precaução em situações de velhice ou invalidez, a mineradora deve adotar a mesma ideia para quando os recursos naturais extraídos se aproximarem do fim.

Pontuadas as abordagens de Sen (1999) e Souza (2012), é patente que, na atividade de mineração, a proteção às liberdades substantivas e instrumentais é condição necessária para o desenvolvimento, tanto econômico quanto social. A arrecadação eficiente da

CFEM possibilita o crescimento econômico, a qual, por sua vez, não pode se confundir com o desenvolvimento. Este último deve ser avaliado para além do aspecto quantitativo, levando em conta aspectos qualitativos em diferentes setores, como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e oportunidades de emprego, possibilitando uma forma de medição real eficiente da qualidade de vida populacional nos territórios em que se explora a atividade mineradora.

No estudo da aproximação entre aspectos quantitativos e qualitativos do desenvolvimento, se torna relevante o estudo de caso proposto. Para que seja possível compreender a realidade vivida em Alto Horizonte, é necessário o conhecimento do município e suas principais características e indicadores, a fim de se verificar quais aspectos do desenvolvimento estão sendo privilegiados, sob o contexto das liberdades substantivas e instrumentais de Amartya Sen, e em vista da distinção dos aspectos qualitativos e quantitativos propostas por Souza (2012).

CAPÍTULO 3

ALTO HORIZONTE: UM ESTUDO DE CASO

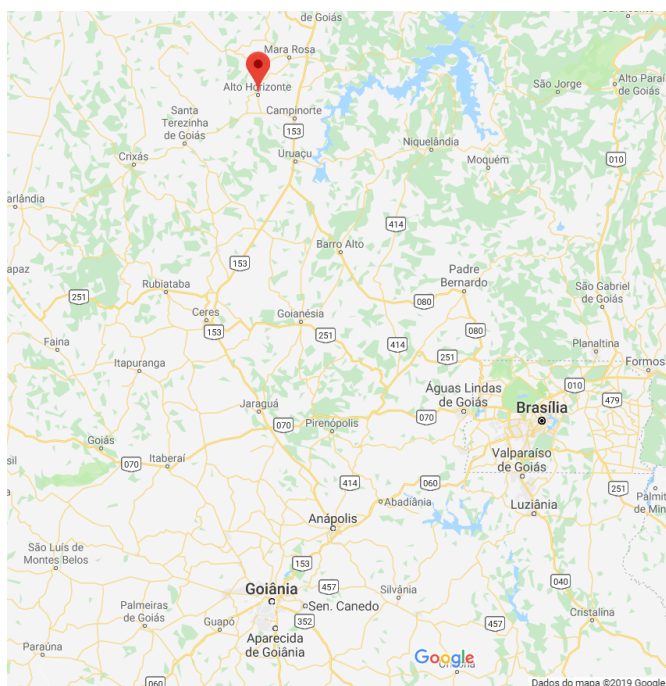
Neste capítulo o propósito é discutir a relação entre as concepções de desenvolvimento apresentadas anteriormente e a situação em municípios mineradores. Apresenta-se, portanto, um estudo de caso, utilizando como recorte dados referentes a Alto Horizonte, que no Estado de Goiás é o município com maior arrecadação de CFEM e consequentemente, maior gerador de receitas oriundas da mineração.

Com base nos dados municipais oferecidos por portais de informação como o IMB (Instituto Mauro Borges), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e DNPM/ANM (Departamento Nacional de Produção Mineral- atual Agência Nacional de Mineração) será investigado se o modelo desenvolvimentista aplicado em Alto Horizonte, leva em consideração aspectos qualitativos ou unicamente quantitativos e, por outro lado, a relação entre os três entes: Poder Público, Empresa Mineradora e a Sociedade Civil e seus respectivos papéis na promoção das referidas liberdades de Sen.

3.1 DESCRIÇÃO E DADOS GERAIS

O município de Alto Horizonte localiza-se no norte do Estado de Goiás, distante 311km da capital Goiânia. Sua população, em 2017, foi estimada de 5.784 habitantes, com um PIB *per capita* de R\$ 95.176,18 no ano de 2015 e um índice de desenvolvimento humano municipal de 0,719 em 2010. Alcançou, em 2011, o posto de maior PIB do estado e o 7º maior do Brasil, segundo notícia do Jornal o Popular (2011) e dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Figura 3- Mapa de localização apresentando o município de Alto Horizonte em relação à Capital Goiânia.



Fonte: Google Maps (2019).

O município foi efetivamente criado em 1991. Contudo, o histórico do município descrito em seu sítio eletrônico (altohorizonte.go.gov.br) remonta ao final da década de 40, quando Manoel Francisco Leite adquire as terras da Fazenda Jenipapo. Ao longo das décadas seguintes, a referida propriedade foi desmembrada em loteamentos menores, nos quais, famílias oriundas da região Nordeste e de Minas Gerais, ocupavam-se com a pequena pecuária e agricultura. Essa multiplicidade de pequenas propriedades deu origem ao povoado de Chapada Grande, subordinado administrativamente ao município vizinho de Mara Rosa. Em janeiro de 1991, após apresentação de requerimento de separação deste município, o povoado adquiriu sua autonomia passando a distrito, já realizando eleições gerais em 1992, conforme decreto estadual, elevando-se em seguida às eleições, à categoria de município.

Embora o município desenvolva uma economia agropecuária, desde o ano de 2007, encontra-se instalada no município a empresa mineradora transnacional Yamana Gold. Desde meados da década de 90, há um requerimento de exploração mineral pela empresa, conforme informa o Processo nº 53010190519961 aberto na SEMARH (Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Goiás), atualmente SEMAD (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), referente à instalação e licença ambiental de exploração mineral no município de Alto Horizonte.

3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS

O município de Alto Horizonte se destaca pela produção mineral de minério de cobre e de ouro, e sua exportação conforme dados do IMB (Instituto Mauro Borges):

Tabela 6- Produção de minério de ouro e cobre em Alto Horizonte.

Produção mineral	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cobre (t)	56.039	63.208	248.940	67.758	69.684	68.299	59.076	60.546	60.631	53.000
Ouro (kg)	5.570	6.414	6.246	7.641	7.093	3.722	1.361	1.572	-	-

Fonte: IMB (2018).

Tabela 7 – Exportações minerais do município de Alto Horizonte entre 2007 e 2016.

2007	428.847.469
2008	476.546.255
2009	331.628.913
2010	504.658.668
2011	691.510.374
2012	597.447.257
2013	470.800.713
2014	435.777.789
2015	338.553.305
2016	374.406.635
2017	408.812.167

Fonte: IMB, 2018

A mineração no município foi iniciada em 2007, não havendo dados sobre a extração de ouro e cobre e as respectivas exportações de minério neste período. No entanto, é constatada que a alta receita proveniente das exportações aumenta os valores de PIB (Produto Interno Bruto):

Tabela 8- PIB de Alto Horizonte (R\$ mil).

Ano	Preços correntes	Per capita
2003	11.780,00	-
2004	12.875,00	-
2005	17.471,00	-
2006	27.028,00	-
2007	427.020,00	-
2008	367.901,00	-
2009	515.954,00	-
2010	742.108,00	164.729,91
2011	836.569,00	179.752,72
2012	819.474,00	170.759,26
2013	568.339,00	110.571,79
2014	471.755,00	88.893,00
2015	509.306,00	93.109,00
2016	392.194,00	69.673,86,00

Fonte: IMB (2019).

Interessante observar que anteriormente ao ano de 2007, o PIB municipal não alcançava cifras de centenas de milhares, enquanto que no período 2007-2012, chegou quase à casa dos milhões, para começar a cair no período 2013-2016. Os dados reforçam os altos valores arrecadados com a receita de exportações minerais e a presença de um alto capital circulante no município.

O alto capital circulando as atividades mineradoras, e a atratividade de eventuais oportunidades de emprego no setor, elevou os rendimentos médios pagos, sendo os oriundos da mineração superiores aos de outras atividades no município:

Tabela 9 - Rendimentos médios da mineração em comparação com outras atividades para o município de Alto Horizonte em (R\$).

Indústrias	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Extrativa Mineral	3.363,15	3.283,88	10.591,67	3.910,75	4.124,70	4.485,80
Construção civil	2.329,86	2.511,53	3.096,81	2.593,62	4.629,89	3.030,59
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	720,07	822,47	965,88	975,74	1.092,42	1.151,72
Administração pública	1.120,79	1.332,86	1.514,43	1.920,85	1.841,89	1.970,20
Indústria de Transformação	1.005,58	1.026,08	1.407,21	1.594,34	1.771,48	1.821,36

Fonte: IMB, 2018

Ao apresentar-se como a atividade mais rentável na municipalidade, é reforçado o caráter de que a mineração é o único foco de desenvolvimento capaz de solucionar os problemas do município, o que leva a população a buscar melhores oportunidades de emprego e de salários na empresa mineradora, em detrimento de outras atividades econômicas.

Apesar de representarem passos importantes no processo da economia e da qualidade de vida do município, obras de infraestrutura (escolas, hospitais, pavimentação asfáltica e sistemas de esgotamento sanitário) não garantem por si só aspectos qualitativos do desenvolvimento almejado pela população. Apesar de já ter ocupado o posto de 4º maior PIB *per capita* dentre os municípios do Estado de Goiás, os habitantes de Alto Horizonte encontram-se apáticos e desinteressados em relação aos destinos da atividade mineradora no município.

O desinteresse mencionado já pôde ser observado na ata de audiência pública dos estudos de impacto ambiental, anexada ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento; atestou-se a presença apenas de representantes da empresa mineradora (Maracá, na época), da extinta FEMAGO (Fundação Estadual do Meio Ambiente de Goiás) e alguns profissionais de Geografia e Geologia, conforme o mencionado Processo nº. 53010190519961 na atual SEMAD.

Apesar de cumpridas as formalidades legais, como os estudos de impacto ambiental, expedição de licenças de instalação e funcionamento e a realização da

audiência pública, tratam-se ações maquiadas pela legalidade. O interesse empresarial, articulado com facilidades promovidas pelo Estado (menores, taxas para instalação, baixa burocracia e negligência em relação a fiscalização da atividade), se sobrepõe à vontade popular usando-se meios legais para conferir legitimidade a estes interesses.

Os próprios procedimentos legais não facilitam o acesso popular ao conteúdo de interesse. A resolução 237 de dezembro de 1997 elaborada pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) traz as seguintes disposições em seu artigo 3º:

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

Nota-se que o conteúdo do artigo não delimita meios que regulamentam especificamente a forma de fornecimento dos estudos de impacto ambiental e de como se dará a publicidade da audiência. No caso do empreendimento em Alto Horizonte, foi feita a comunicação por edital da FEMAGO, sem maior circulação em outros meios de comunicação, enquanto os estudos de impacto encontravam-se a disposição para consulta na capital Goiânia, distante à 332 km do local de realização da audiência pública.

Neste ponto, é relevante retomar o argumento sobre o *awareness* desta sociedade; é possível exigir daqueles interessados nos eventuais impactos provocados pelo empreendimento, o deslocamento para a Capital do Estado para consulta aos estudos ou sua ciência da audiência por um único edital de comunicação, quando ausentes a consciência social daqueles que mais serão afetados?

O desequilíbrio na participação social ocorre justamente pelo conhecimento, tanto das empresas, quanto pelo Estado, desta vulnerabilidade na consciência social. Com a permissão da sociedade, integrada falsamente ao

processo por meio de uma aparente legitimidade das ações empresariais ou estatais, caminhos são trilhados em direção a abusos e arbitrariedades.

Considerada a existência de um alto PIB *per capita* coexistindo com uma realidade social diametralmente oposta, revela o privilégio do aspecto quantitativo do desenvolvimento. Se nos dados apresentados pelos órgãos de estatística Alto Horizonte pode ser considerado um dos municípios goianos mais desenvolvidos e ricos do Estado de Goiás, na realidade padece dos mesmos problemas enfrentados por outros municípios com índices econômicos piores, tais como: falta de assistência na saúde, problemas na segurança pública, transporte público ineficiente, desemprego e impactos ambientais oriundos de atividades humanas.

Outro fator que agrava o privilégio do aspecto quantitativo do desenvolvimento reside no fato de que não há ações concretas no sentido de se formar a consciência da finitude dos recursos minerais na região, e de que é necessário a diversificação das atividades econômicas para que o município possa continuar exercendo papel econômico relevante após o fim da mineração. Revela-se, portanto, um desacordo com a ideia de segurança protetora de Sen (1999):

A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedido que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como a distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (SEN, 1999, P.38).

A adoção de medidas por parte da empresa mineradora e do Poder Público, sejam sob a forma de projetos e parcerias ou de políticas públicas, voltadas para o fortalecimento da consciência social, na discussão dos eventuais problemas advindos da mineração e no incentivo ao protagonismo de novas atividades econômicas no município e região, podem compor importante pilar na estrutura de uma rede de segurança social e evitar a miséria populacional.

3.3 ASPECTOS SOCIAIS

Dentre os aspectos sociais de Alto Horizonte, a análise se deterá ao meio ambiente, educação e emprego.

O meio ambiente é indubitavelmente afetado direta e indiretamente pela atividade mineradora e os impactos produzidos por esta, são muitas vezes de difícil recuperação ou são permanentes. Dentre os impactos permanentes, a mineração tem potencial de comprometer seriamente a oferta de água e sua qualidade para o consumo, afetando fauna e flora aquáticas.

No município, foram noticiados pela imprensa problemas relacionados à diminuição do número de peixes em grande manancial de água no ano de 2018, em que a população credita à Yamana Gold a responsabilidade pelo impacto. No caso de problemas ambientais, segundo IBGE (2017), o Poder Público Municipal conta com Conselho ou órgão similar, na matéria de Meio Ambiente para discutir eventuais problemas ambientais ou propor soluções.

Contudo, não existe a participação do município em consórcios ou outras formas de parceria com entidades privadas no sentido de realizar manutenções e outras ações em matéria ambiental. As parcerias com o governo federal tampouco se mostram produtivas: Alto Horizonte só possui parceria para o programa de educação ambiental no plano de gestão integrada de resíduos sólidos, não constando parcerias relativas a sustentabilidade ambiental das instituições públicas e programa de educação ambiental e agricultura familiar.

Também, o município não conta com instrumento de planejamento relacionado ao gerenciamento de riscos e de recursos financeiros específicos para o órgão de meio ambiente municipal implementar suas ações, em que pese a existência de um fundo municipal ambiental.

De forma complementar, os profissionais lotados na área de meio ambiente de Alto Horizonte, embora tenham participado de cursos de capacitação em meio ambiente nos últimos 4 anos, atualizaram-se unicamente no que diz respeito ao tema de licenciamento ambiental, enquanto questões relacionadas a educação ambiental, recursos hídricos, produção e consumo sustentáveis e a participação em colegiados e fóruns sobre meio ambiente, não foram contempladas pelos agentes e servidores municipais.

Ainda, eventuais questionamentos sobre os impactos e problemas ambientais gerados por empreendimentos grandes, como a mineração, são caracterizados como obstáculos para o desenvolvimento, conforme Silva (2016):

Ao esgotarem os recursos naturais, explorados à exaustão, os megaprojetos deixam um rastro de prejuízos ambientais, sociais e culturais, poluição das terras e das águas e a relocação das populações locais. Ao questionarem os governantes por seus direitos, estas populações são vistas como um entrave para uma pretensa modernização de suas comunidades e para o crescimento econômico da região (SILVA, 2016, P.4).

Ao transformar o exercício do direito de denúncia em entrave ao desenvolvimento, claramente se prioriza apenas a geração de riquezas e interesses econômicos em detrimento da qualidade de vida da população afetada, revelando que apenas aspectos quantitativos, ou seja, crescimento do PIB, são mais importantes que aspectos qualitativos, que integram os aspectos econômicos, ambientais e sociais que sustentam o desenvolvimento de fato.

Com relação a educação e ao emprego, situação semelhante ocorre. Para ilustrar tal argumento, é importante observar o seguinte:

Tabela 10 – PIB per capita de Alto Horizonte comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás (2015).

Comentado [LT1]: Também acho que o espaçamento entre linhas e entre parágrafos está diferente ao longo dos capítulos. Confira, altere e padronize. Fica bonito....



Fonte: IBGE, 2018.

Tabela 11: Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Alto Horizonte (2010).



Fonte: IBGE, 2018

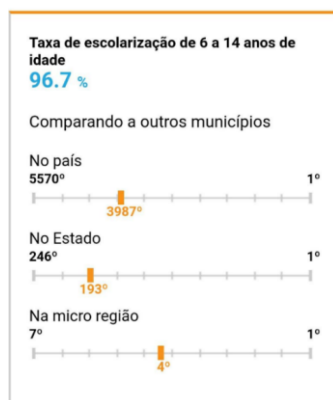
De forma comparativa, é interessante observar os mesmos dados relativos ao município minerador de Crixás, que integra a mesma região que Alto Horizonte:

Tabela 12- PIB per capita de Crixás comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás (2015).



Fonte: IBGE,2018.

Tabela 13- Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Crixás (2010)



Fonte:IBGE,2018.

Ambos os municípios de Crixás e Alto Horizonte estão entre os municípios de maiores indicadores econômicos em nível estadual e regional, sendo Alto Horizonte um destaque também nacional, ocupando a 47ª posição de PIB *per capita* em um recorte de mais de cinco mil municípios. Apesar dos referidos destaques no campo econômico, na educação ocupam posições próximas aos últimos lugares nos respectivos recortes.

Embora Alto Horizonte possua na educação básica (escolarização de 6 a 14 com cobertura de 97%) um percentual superior ao da capital Goiânia (96.4% segundo IBGE, 2018) a cobertura educacional está limitada aos níveis mais básicos da educação. Esta estatística se relaciona com os problemas mencionados

capítulo anterior relativo à educação em Alto Horizonte: a inexistência de cursos superiores no município e pouca oferta de cursos superiores na região (em um raio de 200 km), o intenso tráfego nas vias que ligam Alto Horizonte a estes polos de ensino e a ausência de iniciativas e políticas públicas voltadas para a capacitação e formação de profissionais do local voltadas para a atividade mineradora.

Os problemas educacionais refletem direta e indiretamente no quesito emprego. Segundo o IMB (2018), no ano de 2016, a população de Alto Horizonte era de 5.601 habitantes, ao passo que, conforme o IBGE (2018) no mesmo período haviam 2.162 pessoas empregadas no município.

Dentre as oportunidades de emprego, são buscadas sobretudo oportunidades de emprego na Administração Pública Direta ou Indireta, seguido pela mineração e construção civil, enquanto que outras atividades como comércio, ensino e extração vegetal e animal apresentam números bem inferiores (tabela 14).

Tabela 14- Número de empregos por áreas em Alto Horizonte para os anos de 2006 a 2017.

Indústrias	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administração pública direta e indireta	148	231	246	291	377	396	333	484	841	565	365	711
Extrativa mineral	455	660	623	524	546	529	529	516	528	615	613	-
Construção civil	-	4	366	298	335	343	403	304	227	260	297	349
Agricultura, Silvicultura, Criação de Animais, Extração Vegetal e Pesca	32	32	38	33	39	39	41	42	50	56	43	62
Comércio					59	80	173	213	217	191	220	231
Ensino	-	-	-	2	1	1	3	1	1	-	2	2

Fonte: IMB, 2018.

O número de oportunidades de emprego na mineração reforça a priorização da atividade como forma isolada de se promover o desenvolvimento no município a par de outras atividades. Comércio, Ensino e Construção Civil ficam em patamares inferiores, pois não são associados a ideia de desenvolvimento como um megaprojeto de mineração e pelo potencial de riqueza capaz de ser gerado em uma única atividade, conforme as palavras de Silva (2016):

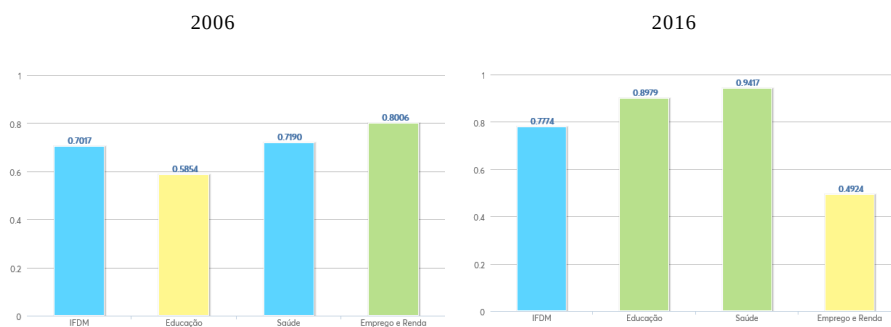
Os líderes políticos e empresariais são enfáticos em afirmar que estão promovendo o desenvolvimento quando propõem os megaprojetos e que somente através deles virão os empregos. Como, então, negar-se a apoiá-los? São os “salvadores” da região e, por isso mesmo, não necessitariam dialogar com a população local, sinônimo de primitivismo com suas práticas de cultivo seculares. Até mesmo a maioria dos líderes sindicais e dos movimentos sociais não levam estas reflexões para as suas bases por receio da recusa ao tema, pois a palavra desenvolvimento está de tal forma internalizada como sinônimo de benefício que causaria estranheza ter uma liderança sindical ou comunitária opondo-se a uma grande obra que promete trazer independência econômica para grupos marginalizados (SILVA, 2016, P.4).

O enaltecimento da atividade mineradora apenas pelo seu potencial, aqui criticamente colocado como “salvador”, revela a prevalência de características unicamente quantitativas do desenvolvimento. Afinal, se apenas riqueza econômica é o que garante modernidade e desenvolvimento, a mineração pode ser considerada de fato como uma atividade prioritária em vista das mudanças que pode provocar em determinado local.

Sob a perspectiva do índice FIRJAN⁸, a chegada do empreendimento minerador também elucida que sua mera presença no município, não quer dizer aumento de renda e de oportunidades de emprego conforme a tabela abaixo, comparando os índices de emprego e renda, no ano base de 2006 (antes da chegada da mineração) e no ano base de 2016 (nove anos depois):

⁸ O IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) é manejado por uma iniciativa de entidades paraestatais integrantes do Sistema S (Senai e Sesi, por exemplo.). Trata-se de um índice baseado em estatísticas oficiais do Poder Público, sob os aspectos de Renda e Emprego, Educação e Saúde, atualizado anualmente. Buscando avançar para além do IDH, o índice FIRJAN procura informações minuciosas dos município, estabelecendo a seguinte escala de desenvolvimento: 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento.

Tabela 15- Gráficos comparativos de índice de emprego no ano de 2006 e 2016 respectivamente, para o município de Alto Horizonte.



Fonte: FIRJAN, 2019.

Ainda conforme FIRJAN (2019) no ano de 2006, Alto Horizonte ocupava o 304º lugar nacional no IFDM e o sétimo lugar no Estado de Goiás, com níveis considerados pelo índice acima, elevados em desenvolvimento municipal. No ano de 2016 por sua vez, ocupava a 2050ª posição nacional e a 125ª colocação em nível estadual, com índices considerados regulares no desenvolvimento dos municípios.

Sob a perspectiva do índice FIRJAN, também pode se afirmar que a instalação de um empreendimento minerário em um município não implica necessariamente no aumento de empregos e de renda, conforme as promessas para a população local.

Além disso, a aceitação social sem questionamentos sobre como a atividade mineradora pode impactar seus modos de vida, a economia, a cultura e outros aspectos sociais, relega a preocupação com os aspectos qualitativos do desenvolvimento, ao mesmo tempo que não prioriza as liberdades políticas propostas por Sen (1999):

As liberdades políticas, amplamente concebidas (incluindo o que se denominam direitos civis), referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluir a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de

escolher entre diferentes partidos políticos etc. (SEN, 1999, P.36).

Não questionar a tomada de decisões da empresa mineradora e não cobrar ações transparentes do Poder Público significa abrir mão de liberdades e da qualidade de vida experimentada pelo indivíduo. Por isso, se fazem necessárias políticas públicas e parcerias cada vez mais voltadas para a inclusão social nos centros de poder e de decisão estratégicos e essenciais do local em que é desempenhada a atividade mineradora, principalmente os relacionados à fiscalização e distribuição da receita gerada, em aspectos essenciais à qualidade de vida populacional (saúde, segurança, meio ambiente, emprego, lazer e educação).

Em todos os aspectos sociais analisados no município de Alto Horizonte observa-se carências fundamentais. É flagrante a prioridade de crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento abarcado pela qualidade de vida. Para reverter este quadro, considera-se de suma importância a estruturação de mecanismos de defesa e fiscalização da sociedade no combate à exploração dos interesses estritamente econômicos.

Para que se possa compreender como são articulados os interesses econômicos e como aspectos qualitativos são olvidados no município de Alto Horizonte, é interessante a análise da relação entre os três entes principais afetados pela mineração: Empresa Mineradora, Poder Público e Sociedade Civil.

3.4 RELAÇÃO EMPRESA MINERADORA x PODER PÚBLICO x SOCIEDADE CIVIL

A mineradora desenvolve alguns programas sociais como o Dia Integrar, que oferece à população local atendimentos de saúde, emissão de documentos como passaporte ou CPF, oficinas de desenho, dança e diversões para o público infantil e, o Projeto Valorizando a Diversidade, em parceria com o Poder Público e entidades do Terceiro Setor. Busca-se o intercâmbio cultural entre municípios da região próxima a Alto Horizonte, por meio de produções artísticas, audiovisuais e literárias. Para realização destes programas são cedidos espaços públicos, como auditórios e escolas municipais.

Iniciativas como as reportadas acima, demonstram o interesse empresarial de fortalecimento de sua imagem perante a população local, oferecendo serviços que não são nada além de direitos civis assegurados por lei, como a Lei nº7.116 de agosto de 1983, que regula a expedição da carteira de identidade e sua validade em âmbito nacional. Segundo a referida Lei, é importante ressaltar:

Art 2º - Para a expedição da Carteira de Identidade de que trata esta Lei não será exigida do interessado a apresentação de qualquer outro documento, além da certidão de nascimento ou de casamento.

§ 3º É gratuita a primeira emissão da Carteira de Identidade

Art 3º - A Carteira de Identidade conterá os seguintes elementos:

- a) Armas da República e inscrição "República Federativa do Brasil";
- b) nome da Unidade da Federação;
- c) identificação do órgão expedidor;
- d) registro geral no órgão emitente, local e data da expedição;
- e) nome, filiação, local e data de nascimento do identificado, bem como, de forma resumida, a comarca, cartório, livro, folha e número do registro de nascimento;
- f) fotografia, no formato 3 x 4 cm, assinatura e impressão digital do polegar direito do identificado;
- g) assinatura do dirigente do órgão expedidor. (BRASIL, 1983.)

Além da gratuidade assegurada na emissão da 1ª via, conforme o Governo Federal, e o regulamento acima, órgãos oficiais são responsáveis pela emissão e pela coleta dos documentos necessários para a emissão do documento de identidade pretendido, sem menção à atuação de pessoas jurídicas de direito privado na confecção ou coleta de documentos necessários para a criação do RG (Registro Geral).

Portanto, a parceria com o Poder Público em nada acrescenta a outros aspectos qualitativos de desenvolvimento e tampouco revela uma intenção social da empresa, pois basta qualquer a cidadão, dirigir-se ao órgão público necessário e exercer o seu direito de identificação civil, quando assim o desejar, sem a necessidade do intermédio de qualquer ação empresarial.

Na gestão pública municipal, o plano de governo da atual gestão 2016-2020 traça uma série de metas voltadas para a sustentabilidade municipal, como o uso de energia solar, desenvolvimento da atividade apicultura, formação de um polo de ensino superior e de atendimento hospitalar para a região, investimentos em segurança pública e coleta de esgoto, dentre uma série de outros projetos infra estruturais.

O Poder Público aparenta possuir uma relação próxima com a mineradora, inspecionando novas obras e recebendo representantes da mineradora para a discussão de diferentes assuntos, como resultados de projetos sociais implantados pela empresa (Dia Integrar, por exemplo).

A inspeção de obras pelo Poder Público e os projetos da gestão pública, igualmente aparentam demonstrar uma preocupação da mineradora e do Estado, em cumprir uma função social derivada dos ganhos obtidos na mineração, revertendo parte destes para a população local. Contudo, da mesma maneira em que a emissão de documentos é feita em parceria com o Poder Público, a realização destas visitas e discussão de assuntos diversos entre Municipalidade e empresa, procura basear-se em uma construção de imagem e não a real solução de problemas.

No campo econômico é inegável que houve uma elevação nos respectivos indicadores, especialmente após o início da mineração de ouro e cobre e a consequente arrecadação da CFEM no município, a partir do ano de 2007 (Tabela 16):

Tabela 16- Série Histórica de distribuição de CFEM em Alto Horizonte (em R\$) (2007-2017).

Ano Mês	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jan	-	701.959,52	1.123.387,94	684.207,29	1.173.430,87	843.842,01	995.471,11	1.154.695,47	1.443.614,05	601.702,31	2.103.702,28
Fev	-	699.921,42	598.445,07	1.357.739,26	1.020.123,21	1.258.535,67	2.038.036,86	1.788.758,45	1.720.757,35	2.738.533,62	2.504.500,71
Mar	-	1.297.064,49	807.706,22	1.202.436,94	2.207.070,06	2.199.765,50	1.072.603,93	730.699,84	754.368,28	1.035.464,10	780.513,85
Abr	-	87.564,22	349.590,55	701.980,49	390.518,64	972.090,45	829.860,21	900.514,39	1.584.682,83	664.732,32	1.358.077,64
Mai	786.890,92	1.254.849,73	604.074,54	541.937,77	2.010.839,96	1.297.354,83	1.567.287,62	1.114.069,30	1.002.280,59	1.443.757,09	1.074.653,11
Jun	1.460.041,39	2.106.671,22	985.584,17	1.551.529,27	1.365.246,76	789.859,60	931.078,01	469.583,52	594.805,08	940.095,28	980.530,46
Jul	694.812,29	827.715,90	743.808,26	1.241.061,03	1.387.915,04	2.051.341,51	1.314.372,72	1.319.640,37	1.740.333,53	1.205.107,10	1.287.863,53
Ago	940.166,20	1.103.719,93	781.636,04	127.101,27	1.847.905,27	2.726.929,51	1.509.909,14	1.121.611,81	1.824.867,92	1.300.181,19	1.061.074,49
Set	1.937.030,71	1.954.985,25	845.955,21	2.089.319,45	1.341.133,81	795.688,52	644.383,00	1.303.009,63	56.730,29	128.761,05	982.151,90
Out	250.703,54	1.090.213,62	802.383,89	1.041.220,48	665.426,31	1.629.062,77	1.576.609,45	1.096.803,93	1.798.121,83	1.393.513,47	1.746.952,19
Nov	696.167,80	680.487,93	1.196.906,03	787.192,69	1.565.686,33	1.855.858,45	1.544.918,49	1.363.773,65	2.352.373,89	1.305.594,10	3.146.518,23
Dez	2.343.537,14	1.214.189,04	1.058.426,63	2.019.491,04	1.991.244,54	2.211.243,56	1.044.318,81	475.803,67	2.089.672,20	467.774,10	1.260.479,35
Total	9.109.349,98	13.019.342,26	9.897.904,54	13.345.216,99	16.966.540,79	18.631.572,38	14.137.771,33	12.838.964,03	16.962.607,84	13.225.215,73	18.287.017,74

Fonte: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx Acesso em: 10 de setembro de 2018.)

Sabendo-se que 65% da arrecadação da CFEM mantém-se no município minerador, é patente a existência de recursos capazes de custear obras e projetos de diferentes espécies. A existência de iniciativas sociais como os mencionados Dia Integrar e o Projeto Valorizando a Diversidade são passos importantes na garantia da qualidade de vida dos habitantes de Alto Horizonte, mas muito precisa ser feito no sentido de incrementar aspectos qualitativos do desenvolvimento municipal.

Porém, não se tratam de responsabilidades unilaterais da empresa ou do Poder Público. A sociedade, conforme menções anteriores, tem papel de suma importância no sentido de fiscalizar ações e eleger as prioridades para a localidade que habita; mas para que exigências e o controle possam ser realizados é necessária a formação de uma forte consciência social para que direitos e deveres possam ser conhecidos, exigidos e cumpridos.

O alcance de uma realidade transparente em relação às ações da empresa, Governo e as reivindicações populares, torna-se mais possível com uma maior igualdade de capacidades de direito entre todos os envolvidos, ou seja, possibilidade de exigir e de ser um sujeito de direitos, evitando que interesses

unilaterais prevaleçam sobre o interesse público maior. Afinal, não se trata de apurar culpados, mas sim de suportar igualmente todos os ônus e bônus da atividade mineradora, entre todos os envolvidos, direta ou indiretamente.

No caso de Alto Horizonte, de uma forma geral, o Sociedade Civil, Governo e Empresa Mineradora é nebuloso. A Sociedade Civil foi contemplada com a construção de algumas obras, como a galeria pluviométrica de captação de esgotamento sanitário, ginásio de esportes e asfaltamento de ruas. Apesar das receitas obtidas na mineração subsidiarem os custos de tais obras (65% da CFEM arrecada pertence ao Município minerador como receita), não consta informação se tais obras foram frutos de uma verdadeira vontade popular, exercida por audiências públicas ou ações dos munícipes no sentido de subsidiar a escolha do Poder Executivo local pelas obras de maior prioridade, ou se foram realizadas ao critério unicamente discricionário da Administração Pública.

Em relação a projetos sociais no município, igualmente não há uma preocupação concreta de nenhuma das três partes (Poder Público, Mineradora e Sociedade Civil) sobre o futuro pós mineração no município. Existem iniciativas elencadas no Plano de Governo, como a produção de alimentos orgânicos, fortalecimento da apicultura e da pecuária leiteira e de corte e criação industrial de aves e suínos, que em tese são alternativas econômicas a serem avaliadas no futuro do município, quando a atividade mineradora não for mais interessante para a empresa. Contudo, não pôde ser verificada a implantação destas iniciativas mencionadas até então, restando relegadas unicamente ao Plano de Governo.

Persiste o senso de que existem ações econômicas e sociais em certa medida, porém há espaço para a aplicação e estruturação de uma série de novas políticas públicas, projetos, parcerias e iniciativas envolvendo Municipalidade, Mineradora e Sociedade. A incerteza destas relações revela problemas em relação às garantias de transparência de Sen (1999):

As garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros, sob garantias de dessegredo e clareza. Quando essa

confiança é gravemente violada, a vida de muitas pessoas – tato as envolvidas diretamente como terceiros – pode ser afetada negativamente. A garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias tem um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas (SEN, 1999, P.40-41).

É de suma importância que, na relação entre os envolvidos na atividade mineradora e aqueles que suportam as mudanças trazidas por esta, prevaleça a transparência de todas as ações realizadas e decisões tomadas, sob pena de se perderem não apenas recursos financeiros para transações ou negociatas ilícitas, mas oportunidades reais de se fazerem efetivas a participação popular em todos os momentos críticos relacionados a aplicação da receita oriunda da mineração, implementação de programas, parcerias e políticas públicas e de eventuais impactos ambientais gerados.

A garantia de uma relação transparente entre os envolvidos na mineração, a participação popular no processo de fiscalização da empresa e do Poder Público, o fortalecimento da consciência moral, dos direitos e deveres de cada uma das partes envolvidas e o uso da receita obtida pelas atividades mineradoras em prol de aspectos qualitativos do desenvolvimento, refletem a busca pela dignidade da pessoa humana, fundamento dos direitos humanos e de uma série de outros direitos inerentes ao cidadão do Estado brasileiro, os quais serão abordados no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO, MINERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

A menção aos direitos humanos no desempenhar de uma atividade empresarial já é objeto de documentos relevantes no controle das ações empresariais de diversos campos econômicos. Um dos documentos mais relevantes são os Princípios de Governança Corporativa da OCDE (Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) do ano de 2004, que afirma em seu preâmbulo:

Os Princípios destinam-se a ajudar os governos de Estados-Membros e países terceiros nos seus esforços para avaliar e melhorar o enquadramento legislativo, institucional e regulamentar do governo das sociedades nos respectivos países e a proporcionar linhas de orientação e sugestões para as bolsas de valores, investidores, empresas e outras partes que desempenhem um papel no processo de desenvolvimento de um bom governo das sociedades. Os Princípios aplicam-se essencialmente às sociedades de capital aberto ao público, tanto financeiras como não financeiras. No entanto, na medida em que sejam aplicáveis, eles poderão ser uma ferramenta útil para melhorar o governo das sociedades com o capital fechado ao investimento do público, quer sejam empresas privadas ou empresas públicas. (OCDE 2004, p.11).

Uma vez que contempla a atuação de empresas de capitais abertos, financeiros ou não financeiros e de empresas públicas ou privadas, espera-se a adequação dos princípios às ações de empresas mineradoras, nacionais ou transnacionais. Esta adequação se fundamenta, primeiramente, na origem destas empresas. No caso da Yamana Gold, empresa canadense, os princípios são aplicados pelo fato de o Canadá ser um dos países membros originais na OCDE. De forma secundária, por tratar-se de uma Convenção Internacional, as empresas devem respeito às suas disposições. Dentre os princípios de governança corporativa, são pertinentes ao estudo das empresas mineradoras os seguintes:

- I. Assegurar a base para um enquadramento eficaz no governo das sociedades;
- II. O papel dos outros sujeitos com interesses relevantes no governo das Sociedades;
- III. Divulgação de informações e transparência;
- IV. As responsabilidades do órgão de administração.

Uma vez elencados os princípios relacionados ao universo das empresas mineradoras cabem algumas considerações sobre cada um deles. No item I, a base para o enquadramento eficaz do governo das sociedades, remete a ideia de formulação de conteúdos jurídicos e legislativos que possam atuar como freios e contrapesos da atividade empresarial, evitando conflitos com a sociedade e problemas sociais de ordem diversas. Por exemplo, a necessidade de audiências públicas e a elaboração de relatórios e estudos de impactos ambientais, ao se instalar uma mineradora em determinada localidade, sendo derivada da legislação ambiental é condição de legitimidade jurídica do empreendimento.

A adequação à legislação e seu cumprimento reiterado fortalecem a confiança social e a transparência das relações entre a pessoa jurídica e os demais entes (governo e sociedade), assegurando a liberdade instrumental comentada por Sen (1999), sobre as garantias de transparência e o princípio da divulgação de informações e transparência, listado no item III dos Princípios de Governança Corporativa.

O item II destacado acima, contempla a garantia dos interesses daqueles sujeitos aos efeitos gerados pela atividade empresarial, sejam eles sujeitos com direitos contratuais ou não. Isto talvez seja um fator de maior importância na análise de sua aplicação ao recorte das empresas mineradoras. Neste ponto, é que os princípios de governança e as liberdades instrumentais de Sen (1999) convergem com as ideias de Souza (2012) e Seoane (2011) em especial as liberdades políticas, as oportunidades sociais e a segurança protetora.

O uso das medidas corporativas abordadas por Seoane (2011) devem pautar-se nos critérios de elencar o papel de cada um dos sujeitos com interesses relevantes no governo das sociedades, não em construir uma imagem teatral de ente socialmente preocupado com suas ações, justificando sua permanência em uma localidade como um farol de esperança e desenvolvimento.

O ato de se trabalhar e fortalecer a consciência do papel destes interessados na governança social revela privilégio dos aspectos qualitativos do desenvolvimento

abordado por Souza (2012). A construção de uma consciência social em todos aqueles interessados em ver preservados seus meios de vida, cultura e direitos básicos por meio das políticas corporativas e por políticas públicas, como forma de se evitarem abusos econômicos, ambientais e sociais pode ser considerada como atitude asseguradora da dignidade da pessoa humana, que possui entre seus direitos básicos a possibilidade de manifestar sua opinião de forma livre sobre as ações empresariais e ações do Governo, bem como fiscalizar e manter transparentes as relações destes com a Sociedade Civil.

Portanto, agir sob o manto dos princípios de governança corporativa é ir ao encontro das liberdades de Sen (1999); igualmente, é uma forma de expressão do movimento “Direito e Desenvolvimento” mencionado por Feitosa (2009). O conhecimento e a formação da consciência individual de potestades jurídicas, permite a estes sujeitos o exercício de sua capacidade de direito, e a exigência de mudanças em situações que entendem ser injustas ou incoerentes com o interesse da sociedade, provocando assim, mudanças sociais.

A liberdade política repercute o princípio do item II, descrito acima. Este princípio visa permitir o controle social das ações de governança empresarial, de modo a submetê-las ao crivo dos beneficiados ou prejudicados pela atividade econômica, posto que participam, de forma democrática, no processo decisório empresarial. Assim, os sujeitos com interesses relevantes no governo da sociedade, podem apontar sugestões, decidir, denunciar mazelas e influenciar de fato, os rumos da atividade.

As oportunidades sociais são obtidas a partir da sociedade civil organizada, que no contexto da mineração, pode transparecer pela fiscalização da aplicação dos recursos e valores gerados, em aspectos qualitativos do desenvolvimento (aqui, sinônimo de oportunidades sociais) como segurança, educação, emprego, alimentação, lazer e saúde, conforme as prioridades eleitas pela sociedade.

Com relação à segurança protetora, a empresa deve considerar a criação de mecanismos eficazes contra a insolvência. No caso de uma empresa mineradora, o débito não é necessariamente monetário ou financeiro, mas ambiental ou social. Para isso, o caráter previdenciário da segurança protetora de Sen (1999), se faz necessário.

Mesmo que a mineração não seja uma fonte de empregos para todos os interessados da localidade, as operações tributárias do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) oriundas das atividades e serviços relacionados à extrativa mineral representam a maior parte da receita relacionada a este imposto, correspondendo a 43 % do total de arrecadações no ano de 2017.

Outra importante porção do faturamento do ICMS, e ligado a atividade mineradora, corresponde ao comércio distribuidor e atacadista, que no município é representado pelas operações da empresa Liebherr, que fornece no atacado, o maquinário utilizado nas operações de mineração, como escavadoras, tratores e empilhadeiras, conforme a Tabela de maiores arrecadações de ICMS do Estado de Goiás⁹.

A segurança protetora no caso da mineração, refere-se a busca por alternativas econômicas viáveis que não sejam relacionadas à extração mineral. No caso de a continuidade da extrativa não se tornar viável para a empresa, a paralisação das operações no município significará a ausência de importante fonte de receita para investimentos em benefícios e qualidade de vida para a população local. Por este motivo, fomentar o exercício de outras atividades econômicas se faz necessário como medida compensadora para o caso de finalização do interesse empresarial em extrair os minérios locais, fornecendo meios de se garantir a assistência às necessidades básicas da população e cobrir tais custos.

Tabela 17- Valores de ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) arrecadados no Município de Alto Horizonte.

Indústrias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arrecadação do ICMS	28	41	292	2.701	824	587	2.287	5.258	8.569	17.627	22.256	8.899	7.410	7.173	6.487
Comércio atacadista e distribuidor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	735	1.389	1.827	3.028	3.208	2.282
Comércio varejista	-	-	-	-	100	204	247	225	292	330	346	485	528	760	1.111
Extrator mineral	-	-	-	-	391	10	1.435	4.221	7.239	16.079	19.988	6.291	3.702	2.959	2.834
Indústria	-	-	-	-	25	5	18	6	9	12	78	17	24	9	18

⁹ Segundo a tabela de maiores arrecadações de ICMS do Estado de Goiás em 2016, a Liebherr encontra-se categorizada como comércio atacadista e distribuidor, ocupando a 408ª posição do ranking de arrecadações.

Prestação de serviço	-	-	-	-	222	265	422	669	539	370	432	251	114	186	123
Produção agropecuária	-	-	-	-	84	101	162	52	1	90	-	2	5	7	7
Combustível	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	11	1	1	6	10
Comunicação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Outros	-	-	-	-	-	-	-	84	486	10	12	24	9	39	100
Repasse	411	427	422	467	559	711	8.645								

Fonte: IMB, 2019

Para que se articulem tais alternativas econômicas, novamente, não se trata de uma atuação individualizada da empresa mineradora, do Poder Público ou da Sociedade. O esforço conjunto destas três partes pode conduzir a formação da rede de proteção mencionada por Sen (1999), de forma que visões de diferentes segmentos (empresa, sociedade e Estado) contribuem para a estruturação de mecanismos que identificam possibilidades econômicas reais e rentáveis para a realidade municipal e eventuais vulnerabilidades destas possibilidades.

O princípio da Divulgação de Informações e Transparência, contido no item III permeia todos os demais princípios listados. Ações como a obediência a Lei nº 12.527 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a estruturação de portais de informação, a realização de audiências públicas frequentes, uso de uma linguagem acessível e simples para a população, enfim, atitudes voltadas para a transparência, liberdade e acesso a informação são capazes de fortalecer o sentimento de confiança da sociedade em seus governos ou empresas, conferindo segurança às relações entre estes entes.

No contexto das empresas mineradoras, é a partir desta segurança que se lastreia a aplicabilidade da garantia de oportunidades sociais. O conhecimento de uma relação segura, se fortalece como paradigma para eventuais ações que provoquem a desconfiança social, que uma vez suscitada, é igualmente capaz de impulsionar a sociedade civil em busca de garantias em seu benefício. Por exemplo, conhecer e saber os montantes financeiros e monetários em caixa, possibilita um controle adequado do fluxo de investimentos e gastos em determinados setores relacionados a qualidade de vida, previamente determinados pelo diálogo entre Empresa, Poder Público e Sociedade Civil. Ao se conhecer uma realidade harmônica e segura, em que as instituições cumprem seu papel, atuações fora daquilo considerado esperado e seguro podem dar azo a manifestações no sentido de se reestabelecer o equilíbrio anterior.

O item IV acima aborda o princípio das responsabilidades dos órgãos de administração privada, que aprofunda as disposições sobre a transparência e o acesso a informações, detectando problemas e a responsabilidade da existência dos mesmos, bem como identificando pontos positivos da atividade empresarial, que podem ser melhorados. De forma análoga, a responsabilidade dos órgãos de administração pode também ser compreendida sob o prisma das instituições públicas, uma vez que predomina na Administração Pública brasileira o modelo gerencial, ou seja, o Estado deve funcionar nos moldes de uma empresa, de forma organizada, ágil, com funções definidas e que atenda aos interesses do cidadão.

O princípio da responsabilidade, contido no item IV dos princípios da OCDE atua como um controlador da gestão empresarial, verificando a proximidade das atividades desempenhadas ao padrão de controle, no caso, a Lei, os interesses sociais e também a valores como ética, probidade e boa-fé, contemplando não apenas interesses particulares de acionistas ou governantes, mas de todos aqueles abrangidos pela natureza da atividade empresarial desempenhada.

O uso dos princípios da OCDE, bem como as liberdades instrumentais de Sen (1999), são balizas para garantia da aplicação de medidas capazes de tutelar os direitos da pessoa humana. Conforme mencionado anteriormente, a responsabilidade em assegurar esta dignidade, não cabe de forma individual a um único envolvido; esforços devem ser feitos pela empresa, Estado e Sociedade Civil, em busca do equilíbrio dos interesses de todos os envolvidos e afetados pela atividade minerária. No contexto das empresas mineradoras transnacionais, as ações transparentes por parte de todos os envolvidos e influenciados pela atividade (Empresa, Poder Público e Sociedade Civil), possibilitam uma maior aproximação e diálogo entre as partes e uma chance maior de consenso entre os interesses de cada um.

Permitir a colaboração de segmentos sociais no sentido de subsidiar os fundamentos das decisões empresariais, honrar acordos e legislações ambientais e trabalhistas e fortalecer mecanismos de controle de atividade mineradora, englobando a aplicação das receitas geradas em áreas prioritárias definidas pela sociedade, representam também a preocupação sensível com o desenvolvimento para além de unicamente

números ou posições em rankings; significa contemplar o desenvolvimento sob uma ótica responsável e permitir uma gestão democrática dos recursos e riquezas produzidas pela atividade, caracterizando assim uma empresa socialmente responsável.

A menção à responsabilidade social das ações empresariais deve, ainda, possuir um valor simbólico maior do que uma mera adequação aos anseios da população. Deve permear os campos da ética, para que a atuação da empresa seja imediatamente associada ao senso de probidade, transparência e confiança. Agir pensando em valores éticos para além da mera expectativa de desenvolver ações sociais já esperadas, também compõe o conceito de sustentabilidade, segundo Barbieri (2008):

Sustentabilidade estende-se além da responsabilidade social, que determina ações que a empresa toma com relação apenas ao contexto no qual está inserida, porém, ambos os termos estão relacionados com a ética da empresa. As instituições estão deixando de usar o termo responsabilidade social apenas como postura frente à sociedade. (BARBIERE, 2008, p.13)

Na situação das empresas mineradoras, as ações a serem desenvolvidas no contexto em que se inserem devem se voltar para a construção de uma consciência ética, nas ações empresariais e no controle social destas ações. Uma vez que a sociedade tenha consciência de seu poder de decisão e posição social frente à empresa e ao Poder Público, seu senso crítico se fortalece em relação às condutas de corrupção, desvio ou abusos de poder, podendo exigir ações cada vez mais transparentes sobre destinação, aplicação e produção dos recursos minerais e punição dos responsáveis por eventuais ingerências cometidas.

Viabilizar uma empresa socialmente responsável é associar sua gestão valores de proteção à sociedade afetada pelo exercício da atividade empresária, como a assistência social e a segurança protetora de Sen (1999), englobando não só o conceito mencionado de sustentabilidade, como também o fortalecimento da ideia de que cada segmento social ou indivíduo tem papel relevante na atividade empresarial.

Cada interesse deve ser levado em conta, independente do segmento social que se origine, pois como afetados pela atividade da empresa, os segmentos possuem o direito de questionar e debater problemas ou soluções e, ao final, ter tais direitos satisfeitos. A aproximação entre todos os envolvidos e afetados pelas ações empresariais e a discussão dos problemas e das soluções pode ser interpretada como uma forma de gestão

transparente, que também deve ser incorporada a ideia de responsabilidade social da empresa.

Igualmente, devem ser proporcionadas medidas em relação à mencionada segurança protetora e assistência de Sen (1999), que no contexto de um município minerador como Alto Horizonte, envolvem o futuro local sem a presença da empresa mineradora. A finitude do recurso mineral pode significar a ausência de importantes fontes de receita para investimentos sociais, logo o favorecimento de alternativas econômicas rentáveis e compensadoras desta ausência, constituem uma prioridade para a Empresa, Poder Público e Sociedade Civil.

O quanto antes forem planejadas e executadas, maiores serão as chances de continuidade da existência do município, sua população, modos de vida e economia. Agir sob os holofotes da probidade e com a consciência da responsabilidade de suas ações, são características de uma postura sustentável. Da mesma maneira, tais características constituem pilares da denominada função social da empresa, que segundo Almeida (2003):

A atividade empresarial, igualmente, deve redefinir todos os seus conceitos e modificar a interpretação dos elementos que a compõem. Quer dizer, ao invés de ser entendida como meio de acúmulo de valores para o capitalista, a empresa deve ser observada como um sistema pelo qual se expressa a atividade humana no campo econômico, com objetivos múltiplos de realização pessoal do empresário e de todos que com ela colabora, assim, e notadamente, a sociedade civil na qual está inserida. Nesse contexto, a empresa – concebida antes de tudo como um poder – deve ampliar suas responsabilidades sociais, redefinir seu papel e missão na sociedade, ou seja, deve o empreendimento possuir uma função social. (ALMEIDA, 2003, p.144)

Empresas como as mineradoras, são exemplos relevantes de como objetivos pessoais transcendem o mero acúmulo de riquezas pretendido pela atividade empresarial. A mencionada realização pessoal pode ser interpretada sob diferentes pontos de vista; para o empresário, basta o lucro; para os trabalhadores da empresa, o recebimento de um bom salário; para o Estado, importante fonte de receita; para a sociedade, oportunidades de emprego, maiores verbas para saúde, educação, segurança e emprego.

Esta vasta gama de interesses associados ao exercício das atividades empresariais não pode ser desconsiderada por uma interpretação estritamente econômica. Conforme linhas anteriores, cada interesse na atividade, independentemente de sua origem, deve ser

levado em conta e interpretado de uma forma mais ampla que a mera acumulação de capital e riquezas, compondo a referida função social da empresa.

Por este motivo, a atividade empresarial deve contemplar, além de seu objetivo de lucro, aspectos responsáveis pela manutenção da qualidade de vida e dignidade das pessoas influenciadas por suas ações. A garantia da dignidade humana e uma série de outros direitos no exercício de atividades econômicas, foi assegurada pela Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 170:

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;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Existência humana digna, busca do pleno emprego, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução de desigualdades locais ou regionais, e todos os demais elencados no artigo acima, correspondem a direitos humanos e são acolhidos pela Constituição Brasileira como princípios reguladores da ordem econômica e, portanto, o Estado deve zelar para que sejam assegurados a todas as pessoas.

A atividade empresarial deve sempre ser balizada por estes princípios gerais orientadores, conferindo um caráter humanizado às atividades econômicas. O alinhamento da atuação empresarial com os princípios supracitados, portanto, sob o manto da função social da empresa, revela proximidade com a governança corporativa e sensibilidade com os aspectos democráticos da gestão empresarial, conforme diz Almeida (2003):

A esfera do poder de decisão nas empresas da sociedade civil contemporânea vem se estendendo do seu centro para a periferia da estrutura organizacional, de forma que outros níveis são incluídos no processo de tomada de decisões, exigindo a participação de empregados que, até há pouco tempo, simplesmente obedeciam a ordens superiores sem a oportunidade de contribuir com ideias que, na atualidade, comprovam-se importantes e vitais na empresa. A governança corporativa, por exemplo, como novo regime do processo decisório, demonstra, claramente, a evolução que se observa e que afasta a influência unicamente capitalista do processo que determina os destinos da empresa (ALMEIDA, 2003, p.150).

A função social da empresa possibilita um maior diálogo desta com o Estado e a população, sem que seu objetivo principal (obtenção de lucro) seja prejudicado. Almeida (2003) traz um exemplo de como o respeito a função social também pode representar ganhos para a empresa, quando cumprida:

Uma empresa da área de cosmetologia que resolva industrializar determinados bens de forma ecologicamente sustentável, pode produzir interessantes consequências para o entorno onde está instalada e ou produzir efeitos ampliados em sua atividade. Se o fornecedor de matérias primas é obrigado a produzir de forma sustentável, ele passa a respeitar o meio ambiente; se o consumidor atento identifica a atividade empreendedora como sendo ambientalmente sustentável, irá adquirir simpatia pelo empreendimento. Tendo sido estabelecido um diferencial competitivo, a atividade empresarial tem chances extraordinárias de se tornar um agente multiplicador do bem-estar social. Logo, a percepção atual não é mais de uma mera produtora ou transformadora de bens ofertados ao mercado, ao contrário, representa a possibilidade de construir uma comunidade mais justa e equilibrada (ALMEIDA, 2003, p.145).

No caso de uma empresa mineradora, o matéria-prima extraída é utilizada na confecção de inúmeros bens de consumos modernos, como computadores, telefones celular, máquinas industriais e automóveis. Observe-se que tais produtos atingem

diferentes ramos de consumo da sociedade, e muitas vezes são até indispensáveis para o exercício de outras atividades econômicas. Aos consumidores conscientes e interessados na origem de seu produto, a produção de matérias primas por uma empresa socialmente responsável colabora na construção desta imagem de responsabilidade, tornando o produto produzido mais atrativo que aquele produzido por outra empresa que não adota posturas de responsabilidade social, fortalecendo suas margens de lucro e o critério de escolha dos consumidores.

Com relação ao diálogo com Estado e Sociedade Civil, a função social da empresa permite a consideração dos interesses de todos os envolvidos e afetados pela atividade empresarial, e não unicamente o interesse econômico de uma das partes. A partir da ponderação democrática de todos os interesses articulados, aplica-se a melhor atitude a ser tomada, sendo sempre possível o controle e fiscalização por qualquer das partes (Estado, empresa e Sociedade Civil) e o fornecimento de subsídios jurídicos e legislativos balizadores da ação empresarial, sensíveis ao caráter transcendental da atividade econômica (o qual afeta interesses da sociedade e do Estado, além de produzir impactos na realidade de cada um destes entes) como é a mineração, por exemplo.

A evolução jurídico-legislativa deve estar em sintonia com as repercussões geradas, atendendo aos mais variados clamores, como a proteção e conservação do meio ambiente afetado, a sustentabilidade das práticas da atividade mineradora, a melhor distribuição dos recursos gerados, transparência na gestão empresarial, apuração de responsabilidades por ilícitos cometidos e suas respectivas punições. A Constituição Federal deve consagrar valores que respeitem o processo de desenvolvimento e as peculiaridades de cada aspecto, não unicamente o econômico, conforme Maniglia (2015):

Assim, além dos dispositivos mencionados, obviamente a Constituição deverá ser considerada como um todo coerente, e não interpretada com base em apenas alguns artigos. Os direitos fundamentais são essenciais para o desenvolvimento, fornecendo o conteúdo da atuação de Estado-sociedade, bem como as suas finalidades. Não há que se falar em desenvolvimento que não tenha como horizonte a concretização dos direitos fundamentais. Mais uma vez, vale frisar: a política de desenvolvimento que não atenta para a multiplicidade de fatores da vida social, e se fecha no reducionismo da abordagem econômica, não deve ser levada adiante, sob pena de se atentar contra a Constituição, que estabelece uma plêiade de elementos a serem contemplados, bem como à própria democracia, que não se reduz à esfera econômica dos interesses individuais e imediatistas (MANIGLIA, 2015, p.650).

Além da Constituição, a legislação brasileira, algumas mudanças sensíveis puderam ser observadas nos últimos anos. Sob o manto da Política Nacional do Meio Ambiente, trazida na Lei nº 6.938 de 1982, foram elaboradas as resoluções nº 1 de 1983 do CONAMA, que trouxe as bases do procedimento de licenciamento ambiental, e nº 237, também do CONAMA, que atualizou as disposições sobre licenciamento e trouxe o rol de atividades econômicas que necessitam realizar o procedimento de licenciamento ambiental, em virtude da natureza altamente degradante ao meio ambiente.

Atualmente tramita o Projeto de Lei nº 9.746 de 2018 que dispõe sobre a padronização e certificação de procedimentos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental e como uma forma de se conferir maior estabilidade ao processo de licenciamento e cumprimento de seus prazos.

A própria atividade mineradora foi matéria de intensos debates. A Lei nº 13.575 de 2013, oriunda do Projeto de Lei nº 5.807 de 2013 (Novo Marco Legal da Mineração), trouxe mudanças como a criação da ANM - Agência Nacional de Mineração- em substituição do antigo DNPM –Departamento Nacional de Produção Mineral. Cabe à nova agência, uma série de atribuições legais, principalmente relacionadas à fiscalização e gestão dos recursos minerais extraídos em todos os níveis federativos, além de comunicar infrações penais às autoridades competentes, quando apuradas.

Além do marco legal, novas regras alteraram diversos diplomas normativos relacionados a mineração. Uma delas foi a Lei nº 13.540 de 2017, que alterou a Lei nº 7.990 de 1989, trazendo para a CFEM novos valores percentuais que integram a receita do ente federado em que ocorre a mineração e sobre qual parte da receita este percentual se aplica. No caso dos municípios e do Distrito Federal, pertenciam 65% do valor arrecadado sobre a receita líquida da exploração mineral; com anova alteração legislativa, pertencem aos mesmo entes 60% da receita bruta, significando um maior aporte de recursos diretamente para o local onde a mineração ocorre de fato, possibilitando maiores projeções de investimentos ao Poder Executivo local.

Todas estas ações voltadas para a fiscalização, transparência e fortalecimento da confiança social na empresa não representam um revés nos lucros ou na atividade empresarial em si, mas pelo contrário, conforme dito, promove a aproximação entre todos os envolvidos e afetados pela atividade econômica, estreita a comunicação entre a empresa mineradora, Estado e a população.

A mineração tem o potencial de mudar drasticamente a realidade do local em que é desempenhada. Pode trazer impactos das mais variadas formas, seja no campo ambiental, social, cultural ou econômico. Embora sejam flagrantes casos como o trágico acidente de Mariana em Minas Gerais, no qual a empresa não teve sua responsabilidade devidamente apurada pelos imensos danos, e até mortes causadas, a atividade mineradora tem o potencial de também mudar positivamente os locais onde se iniciam suas atividades, caso seja pautada nos valores de Direitos Humanos e em linhas de atuação como os princípios da OCDE.

Saber distinguir o crescimento econômico, gerado pelos recursos produzidos, de desenvolvimento é essencial. De nada adiantam números de desempenho econômico, quando os recursos não se traduzem em qualidade de vida para aqueles que suportam impactos ambientais, má distribuição de renda, falta de saúde, educação, segurança, lazer e emprego, ainda que estatisticamente estejam presentes como um número.

Para isso se fazem necessárias políticas públicas e ações sociais cada vez mais pautadas na ética e na probidade de entes governamentais e de empresas, e na transparência e fiscalização social da gestão empresarial e a distribuição de recursos, sendo importantes ferramentas na promoção de valores e direitos humanos em centros de grande poderio econômico.

Por fim, em sintonia com as políticas públicas, devem estar igualmente traçadas e estabelecidas formas de responsabilização das empresas mineradoras e do Estado em relação a eventuais danos provocados pela atividade desempenhada. No cenário internacional, exemplos como o recente reconhecimento do Tribunal Penal Internacional

do crime de ecocídio¹⁰, feito formalmente no ano de 2016, podem representar importante avanço na apuração e responsabilidade de ações nocivas ao meio ambiente.

Contudo, alguns avanços no campo do Direito Internacional se fazem necessários. No sistema atual, a responsabilidade por crimes e por danos tutelados pelas Cortes Internacionais, pressupõe a adesão de um Estado ao conteúdo de algum tratado ou convenção internacional que reconheça a jurisdição destas Cortes ou de Tribunais Internacionais. Portanto, eventuais condenações serão suportadas apenas pelo Estado, uma vez que é o ente dotado de personalidade jurídica de Direito Internacional, requisito não extensível a níveis federativos dentro deste Estado (União, Estados e Municípios) e a pessoas jurídicas, sejam elas reguladas pelo Direito Público ou pelo Direito Privado.

No caso das mineradoras, tratam-se de pessoas jurídicas de Direito Privado que se sujeitam à disciplina interna, ou seja, as regras do país em que desempenham suas atividades e não podem ser demandadas diretamente pelos órgãos de jurisdição internacional, sendo neste quesito, a evolução necessária para abarcar a responsabilidade empresarial por danos e crimes de qualquer espécie.

No Direito Brasileiro, a Constituição assegura o direito de regresso do Estado, contra aquele que, atuando em seu nome ou sob sua tutela, provocar danos a terceiros. O dano, aqui compreendido como qualquer conduta que lese direitos alheios, em certos casos deve ser sempre indenizado, prescindindo da demonstração de culpa por parte do agente. Essa modalidade de responsabilização caracteriza a denominada responsabilidade objetiva, que no ordenamento jurídico brasileiro é aceita em determinados casos, como as atividades lesivas ao meio ambiente e danos causados por atividades nucleares.

¹⁰ Em sinergia com a ideia do crime de genocídio, havia a tentativa de incluir o ecocídio como crime internacional desde a COP 21 (21ª Conferência sobre o Clima) realizada em Paris, 2015. Desde então esforços foram feitos neste sentido como a proposta de emendas ao Estatuto de Roma (criou o TPI), havendo reconhecimento formal do Tribunal Penal Internacional em 2016.

No caso da mineração, existe a obrigação constitucional de recuperação do meio ambiente degradado, conforme o artigo 225, §2º da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Uma vez que a recuperação exigida é a ambiental, é clara a percepção da responsabilidade objetiva para as atividades mineradoras. Sobre a atividade em questão, retoma-se a ideia da dualidade da propriedade dos recursos minerais abordada por Feilgelson (2014):

Os recursos minerais pertencem à União e seu aproveitamento se dá mediante autorizações do citado ente federativo, no interesse nacional. Verifica-se, portanto, a titularidade da União em todo e qualquer recurso mineral existente no território nacional, que deve ser explorado por indivíduos ou empresas, no intuito de satisfazer o interesse nacional. (...). Compreendemos, assim, que em regra, a exploração mineral é função atribuída ao particular, que faz uso do bem da União por concessão por prazo determinado, satisfazendo os interesses nacionais (FEIGELSON, 2014,p.60).

Se a propriedade destes recursos é da União, ente federado que compõe a República Federativa do Brasil (esta, pessoa jurídica de Direito Internacional), que são explorados por empresas em prol do interesse nacional, é notável a existência de um liame entre a empresa mineradora e o interesse maior do Estado; ao se considerar o papel meramente instrumental da empresa (tecnologia e meios facilitadores da extração mineral) no caso de eventuais danos provocados pelas empresas, não poderia o Estado ser demandado diretamente pela atuação destas? Ou demandar-se-ia diretamente as empresas, se consideradas agentes públicos promovedoras do interesse nacional, com o eventual direito de regresso estatal?

No ordenamento jurídico nacional, há importante contribuição do Ministério Público Federal, expresso na NT Nº.7 (Nota Técnica nº. 7 do ano de 2018), que preceitua o seguinte:

É fato que as normas e políticas de proteção e promoção aos direitos humanos foram construídas originalmente para fazer face ao papel do Estado, reputado o único potencial violador desses direitos. Não obstante, hodiernamente atores não estatais são também considerados como agentes potenciais de violação aos direitos humanos, quando caracterizado que exercem um poder de fato (como se fossem funções de governo) ou se apresentem na relação com particulares numa situação de superioridade de poder social. Dentre esses atores não-estatais, assume relevo o papel das empresas e, sobretudo, das corporações transnacionais, as quais muitas vezes possuem poder econômico e político superior ao das próprias instituições estatais (NT N°7,2018, p.2).

Empresas mineradoras não são uma exceção à regra; como fonte exploradora de receita na localidade, possui tecnologia e recursos capazes de fazer frente àqueles oferecidos pelo próprio Estado. A própria atividade de minerar é feita mediante a autorização ou permissão estatal, em virtude da ausência de *know how* e recursos suficientes para custear o processo produtivo do ente federado, demonstrando dependência da atividade empresarial no setor minerário.

No campo internacional, há casos de punição de Estados na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em virtude da negligência com atividades de empresas mineradoras, como o *case* Povo Saramaka vs. Suriname, conforme Stival (2018):

Nesse caso, o Poder Público estava realizando concessões para empresas realizarem atividades de exploração florestal de madeira, minerais e extração de recursos naturais dentro do território Saramaka. O argumento do Estado era de que atividades estavam inseridas em planos de desenvolvimento econômico. Neste caso, a Corte entendeu que o Estado deveria assegurar a participação dos membros de Saramaka de acordo com seus costumes e tradições no plano de desenvolvimento, exploração e extração dos recursos em seu território. O Estado deveria adotar medidas para que o povo Saramaka se beneficiasse das ações ocorridas dentro de seu território. (...) A sentença determino que o Estado deveria delimitar, demarcar e outorgar o título coletivo de propriedade ao território, realizando consultas prévias com ampla divulgação, não apenas ao povo Saramaka, mas também a outras comunidades indígenas da região (STIVAL, 2018, p.76-77).

No caso supracitado, ainda foram arbitradas multas por danos ambientais, sociais e materiais no importe de U\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil dólares) e danos imateriais no valor de U\$ 600.000,00 (seiscentos mil dólares), que foi integralmente depositado em um fundo de amparo e desenvolvimento às vítimas afetadas pelas ações empresariais permitidas pelo Estado (Stival, 2018).

Apesar do não pagamento da multa pelos danos materiais, ambientais e sociais, e descumprimento de outras obrigações fixadas na sentença, como a publicidade da culpa internacional do Suriname, o mesmo autor afirma que a ausência de meios de cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não significa baixa eficácia da atuação dos órgãos internacionais:

Ao se analisar a efetividade e o cumprimento das decisões da Corte IDH, geralmente, o objetivo é demonstrar que a ausência de mecanismos de coerção compromete o cumprimento das sentenças nos Estados condenados. É importante a verificação do nível de cumprimento, quais espécies de obrigações são cumpridas com maior frequência e onde estão os maiores entraves para o cumprimento. Além disso, ainda há os efeitos e a repercussão que as decisões produzem no âmbito interno que devem ser considerados em uma análise sobre efetividade (STIVAL, 2018, p. 69).

A partir da publicidade e do cumprimento das decisões de órgãos internacionais como a Corte IDH (Interamericana de Direitos Humanos), sua atuação é eficaz no sentido de construir a consciência social mencionada em linhas passadas, formando o senso questionador na sociedade sobre as devidas responsabilidades de cada envolvido-empresa, Estado ou a própria sociedade- e avançar na reivindicação dos direitos garantidos aos afetados pela atividade mineradora.

No âmbito nacional, além da formação desta consciência moral questionadora de direitos e deveres, a própria atividade empresarial deve ser permeada pela necessidade de incorporar os Direitos Humanos e seu respeito em todas as suas práticas. Sensível a este quesito, a NT de onde? N°.7 assim prevê:

Entretanto, o objetivo de lucro impõe às administrações das empresas uma enorme pressão para minimizar custos e despesas e, em consequência, maximizar ganhos. Evidente que essa lógica comprime os investimentos ou gastos em garantia e proteção dos direitos humanos, especialmente quando o marco normativo ou a fiscalização das regras existentes são fracos. Nesse particular, já sobressai um aspecto que soa central à PFDC em relação ao tema da proteção dos direitos humanos em face das atividades empresariais: a necessidade de construção de um arcabouço jurídico claro sobre as obrigações das empresas, associada a um sistema de reparações efetivo e de controle eficiente. Sem um mecanismo abrangente que equilibre a correlação de forças e impacte os processos decisórios das corporações, a defesa dos direitos humanos sempre estará em risco diante das demandas econômicas e financeiras das empresas. A proteção dos direitos humanos não pode ser interpretada como uma faculdade ou mera responsabilidade social voluntária. Ela deve estar no cerne de todo e qualquer processo decisório do negócio. No atual estágio civilizatório, é intolerável que a atividade econômica possa sacrificar a dignidade humana em

prol de resultados financeiros. Ou seja, o respeito aos direitos humanos deve ser premissa em qualquer processo decisório (NT N°7, p. 4).

Considerada a Nota Técnica N°7, portanto, deve ser inerente a toda e qualquer atividade empresarial e seus processos decisórios, a consideração dos eventuais Direitos Humanos afetados. Não devem os Estados, sacrificar direitos e a dignidade humana de seus cidadãos em troca de vantagens econômicas, tampouco beneficiar interesses escusos de alguns grupos; uma vez que o subsolo e suas riquezas são uma propriedade da União, é questão de justiça social a divisão igualitária entre todos os envolvidos e afetados destas riquezas produzidas.

Por fim, não deve ser cessada a vigilância social sobre as atividades potencialmente lesivas aos seus direitos inerentes e tampouco a formação desta importante consciência social questionadora.

CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou discutir as concepções de desenvolvimento a fim de contribuir para elucidar a realidade vivenciada no município minerador de Alto Horizonte, como um estudo de caso, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico? e qualitativo da comunidade. Para isso, foram feitas considerações sobre o processo histórico de formação do território goiano, a influência nacional da mineração na formação e expansão do território brasileiro atual. Foram considerados também aspectos sobre a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento aplicados à realidade, observando-se os dados coletados sobre Alto Horizonte. Por fim, a questão dos Direitos Humanos como princípios orientadores da gestão pública e das atividades empresariais, sobretudo no que diz respeito à atividade mineradora, e ainda, como as legislações brasileira e internacional tem se posicionado em relação a tal atividade.

Pode-se constatar que a mineração possui um potencial em formar comunidades próximas a locais de ocorrência mineral, assim como em locais onde se desenvolvem atividades periféricas de subsistência a esta atividade. Dos séculos XVI ao XIX, observa-se o crescimento gradual de comunidades que realizam atividades de agropecuária para abastecer os municípios mineradores. Estes, em contrapartida, experimentaram explosões populacionais e grande fluxo de riquezas e pessoas de acordo com a oferta de minérios. No auge da produção, vê-se uma comunidade grande, dinâmica, rica e, na escassez do produto, as pessoas se vão seguindo novas pistas de riquezas minerais.

Nos Séculos XX e XXI, a dinâmica de ocupação territorial e expansão de fronteiras ocorreu com a emulação de discursos pautados no desenvolvimento e crescimento econômico, tomando o lugar dos mitos sobre Eldorados e riquezas infinitas idealizados pelos antigos exploradores. O Estado, ciente da importante fonte de receitas, passou a tolerar novos modelos de exploração mineral, com ênfase no gerenciamento de recursos e exclusividade na propriedade e lavra, no lugar do sistema de regalias, em que as riquezas eram unicamente extraídas e enviadas para a Coroa Portuguesa.

Após o período monárquico, o período Republicano consagrou na Constituição de 1891 o sistema unitário de mineração, em que tanto a propriedade quanto a lavra de minérios, eram exclusivas da União, como uma maneira de melhor controle sobre o fluxo de receitas e riquezas do subsolo nacional.

O sistema unitário perdurou até a Constituição de 1934 (Era Vargas), sendo substituído pelo sistema dualista que passou a permitir a lavra por particulares, enquanto a propriedade sobre os bens potencialmente exploráveis do subsolo manteve-se com a União, sendo o particular que explora a atividade mineradora, devidamente compensado. O sistema dualista é modelo atualmente vigente, e que trouxe a relação contemporânea entre Estado e Empresas mineradoras.

A partir das relações construídas sob o sistema dualista de exploração mineral, pode-se verificar que o desenvolvimento experimentado no município de Alto Horizonte, revelou um privilégio da faceta econômica em detrimento da porção qualitativa.

Tal fato se comprova pelo fato do município vivenciar uma realidade diferente dos indicadores econômicos que sustenta em estatísticas. Apesar de ocupar posições elevadas em rankings de PIB *per capita* e arrecadação de CFEM, o município padece de problemas como dificuldade de acesso a saúde, que é melhor oferecida em municípios vizinhos; na educação, a oferta nos níveis médio e fundamental é baixa e o ensino superior é oferecido em outros municípios; no quesito emprego, há uma tendência decrescente na oferta não apenas no setor de mineração, como também em outras atividades econômicas do município.

Ainda, conforme o índice FIRJAN, um ano antes da chegada da mineração (2006), o índice de Desenvolvimento Municipal era superior ao valor ostentado no ano de 2016, ou seja, a mineração por si só, não implica em melhora no desenvolvimento municipal.

Enquanto indicadores qualitativos como os acima apresentados revelam ausências ou deficiências, indicadores econômicos como número de exportações, PIB, e arrecadação de CFEM, apresentaram poucas variações decrescentes, mantendo-se elevados sobretudo nos primeiros 8 anos de atividade mineradora e relativamente estáveis nos últimos anos. Essa coexistência entre altos indicadores econômicos e problemas relacionados às variáveis do aspecto qualitativo do desenvolvimento, revela a prevalência do crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento da localidade.

O discurso de desenvolvimento e crescimento não trouxe retorno compensatório em relação aos aspectos qualitativos ao município que, em aproximadamente doze anos de lavra desde a instalação da empresa, não mudou substancialmente as condições educacionais nos níveis fundamental, médio ou superior.

Tampouco os níveis de emprego subiram, mantendo-se regulares ou na iminência de serem considerados ruins, conforme estatísticas do IMB e do índice FIRJAN. Foi possível ainda constatar que ações da empresa, como mutirões, são feitas no sentido de aproximar o relacionamento com a comunidade, são meras alegorias no sentido de fortalecer uma imagem perante o público em geral, de ente preocupado e sensível as demandas populares.

Nestes mutirões, a empresa oferece ajuda e serviços já consagrados em nível constitucional, ou seja, além de oferecer e promover ações exclusivas do Poder Público (emissão de carteiras de identidade e outros documentos pessoais, por exemplo), que tolera a ação da empresa, limita-se a oferecer serviços e direitos já garantidos por Lei como o retorno oferecido pela presença da empresa no município.

Conclui-se com base na baixa mobilização social e participação popular que há uma intensa apatia social sobre a atividade mineradora, em especial o retorno financeiro para o município e uma apatia em relação a continuidade econômica e social da municipalidade, após o encerramento das operações da

empresa. Não existem grupos de discussão, iniciativas populares ou políticas públicas no sentido de construir uma consciência social sobre a exigência dos direitos e deveres da empresa, do Estado e da própria Sociedade Civil. Há projetos sobre sustentabilidade e qualidade de vida, que ainda não foram executados e outros já em execução, relacionados a agricultura familiar e consumo de produtos hortifrutigranjeiros locais na merenda escolar.

No quarto e derradeiro capítulo, foram abordadas diretrizes orientadoras da atividade empresarial, como os princípios de governança corporativa da OCDE e os mecanismos legais, nacionais e internacionais de controle desta atividade. Ao comparar-se as disposições legais nacionais e internacionais, e as diretrizes principiológicas com a atividade mineradora em Alto Horizonte, foi reforçado o caráter teatral destas disposições orientadoras da conduta empresarial. São assumidos compromissos de transparência, retidão e probidade na gestão empresarial apenas sob um aspecto formal, que revela baixa eficácia material.

Na realidade, a empresa não apresenta uma preocupação legítima em beneficiar ou auxiliar as populações locais, assumindo os referidos compromissos legais e orientadores apenas como forma de acalmar anseios populares e transparecer legitimidade em suas ações. Assim como uma peça teatral, a empresa assume um papel de fantasia, que não condiz com aquilo que realmente é.

Os requisitos legais são cumpridos pelas empresas por mera validade perante a Lei, agindo sob a conivência do Estado, que afrouxa a fiscalização de atividades danosas e diminui a burocracia para a execução das atividades empresariais. Em retorno, garante-se ao Estado uma alta fonte de receita, que conforme a própria Lei é de livre aplicação discricionária pelo Gestor Público. Embora orientada pelo princípio constitucional da publicidade e da transparência, novamente, o Poder Público não faz demonstração consistente de onde a receita oriunda da mineração é de fato empregada.

Por fim, em análise a legislação brasileira e internacional, pode-se concluir que algumas iniciativas como a responsabilização de empresas em lugar do

Estado e sua eficaz punição, como a aplicação de multas, paralisação de atividades e a prisão de dirigentes da empresa, são importantes medidas no sentido de formar exemplos perante a sociedade de que há mecanismos de controle da atividade empresarial e que cada manifestação, individual ou coletiva, é importante neste processo. Igualmente, o conhecimento de casos de punições exemplares e aplicação efetiva da Lei ou Tratados Internacionais, colabora na construção da consciência social necessária para o questionamento social dos benefícios e malefícios da instalação de atividades mineradoras no local de interesse.

O fortalecimento da consciência social retroalimenta o sistema de controle das atividades empresariais e estatais de forma permanente, permitindo a internalização de outros preceitos importantes como a prioridade em respeitar, em qualquer tomada de decisão da empresa, a dignidade da pessoa humana e os Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Maria Christina de. **A Função Social da Empresa na Sociedade Contemporânea: Perspectivas e Prospectivas**. Revista de Direito da Universidade de Marília, Vol. 03, 2003.

ALMEIDA, Maria. Geralda. **A captura do Cerrado e a precarização de territórios: um olhar sobre sujeitos excluídos**. In: Maria Geralda de Almeida. (Org.). *Tantos Cerrados: múltiplas abordagens sobre a biogeodiversidade e singularidade cultural*. Goiânia: Vieira, 2005, v. , p. -.

BARBIERE, Luciana. **Sustentável Mata Atlântica: A exploração de seus recursos florestais**. 2.ed. São Paulo: Senac, 2008.

COSTA, Ana Paula **Correia de Albuquerque da. Liberdades Substantivas, Planejamento Familiar e Reprodução Humana Assistida: Análise à luz da perspectiva de Amartya Sen**. 2014. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=96b6715edb4b085b>> Acesso em: Abril,2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. **Série Histórica de distribuição CFEM em Alto Horizonte em Reais - 2007 A 2017**. Disponível em : <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx>. Acesso em: Setembro, 2018.

DIAS, Artur. **Mortandade de peixes no Rio dos Bois assusta moradores de Alto Horizonte- Go**. Notícia veiculada no portal Mais Goiás, Outubro de 2018. Disponível em:< <https://www.emaigoias.com.br/mortandade-de-peixes-no-rio-dos-bois-assusta-alto-horizonte-go/>> Acesso em: Novembro,2018.

ESTEVAM, Luis. **No Cerrado das tropas e boiadas (Ensaio histórico - literário)**. In: GOMES, Horieste (Coord.). **Universo do Cerrado**. Goiânia, Ed. Da UCG, 2008. Vol. 11. Pag. 479-516. 516 p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO- FIRJAN. Disponível em < <https://www.firjan.com.br> > Acesso em: abril de 2019.

FEILGELSON, Bruno. **Curso de Direito Minerário**. 2.ed.- São Paulo: Saraiva,2014.

FEITOSA, M. L. P. A. M. . **Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos**. Boletim de Ciências Econômicas , v. LII, p. 173-187, 2009.

FERNANDES, Luis Henrique Menezes. **Um Governo de Engonços: Metrópole e Sertanistas na Expansão dos Domínios Portugueses aos Sertões do Cuiabá (1721-1728)**. 1. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2015. 196p .

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1961. In: Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Organização, Ricardo Bielschowsky; tradução de Vera Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

GARLAND, David. . **Punishment and modern society: a study in social theory**. Oxford, Claredon Press. 1995

GERMANI, Darcy José (2002), **A mineração no Brasil**. CGEE - Centro de Gestão e Estudo Estratégico, PNUD, Fundo Setorial de Mineração, MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro. Disponível em: < www.cgee.org.br/arquivos/estudo007_02.pdf> Acesso em: abril, 2018.

GOIÁS. Lei Nº 13.590, **De 17 De Janeiro De 2000. Institui o Fundo de Fomento à Mineração e dá outras providências**. Gabinete Civil da Governadoria. Diário Oficial Do Estado de Goiás. Goiânia, GO. Jan. 2000.

HÖRGNIK, Phillip Von. **Áustria sobre tudo, se apenas o ensinasse**. Disponível em: <<<https://socialsciences.mcmaster.ca/oldecon/ugcm/3ll3/hornick/AustriaOverAll.pdf>>>. Acesso em: Julho de 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB per capita de Alto Horizonte comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás – 2015**. Disponível em : < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/alto-horizonte/panorama>>. Acesso em: Abril de 2018.).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Alto Horizonte – 2010**. Disponível em :<<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/alto-horizonte/panorama>>>. Acesso em: Abril de 2018.).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB per capita de Crixás comparado aos municípios brasileiros e no Estado de Goiás - 2015**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/alto-horizonte/panorama>>. Acesso em: Abril de 2018.).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em Crixás- 2010.** Disponível em : < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/alto-horizonte/panorama>>. Acesso em: Abril de 2018.).

INSTITUTO BRASILEIRO D MINERAÇÃO. **A riqueza escondida de Goiás.** 2013. Disponível em:< http://www.ibram.org.br/150/15001002.asp?ttCD_CHAVE=223090> Acesso em: Abril, 2018.

KUNHERT, Caroline **More power for the Soviets: Perestroika and energy**, *Soviet Studies*, 1991. 43(3): 491-506.

LAMONICA, M. T. ; FEIJO, C. A. . **Crescimento e Industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor.** Revista de Economia Política (Impresso), v. 31, p. 118-138, 2011.

LOWY, Michel. **A teoria do desenvolvimento desigual e combinado.** Disponível em: < <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf> > Acesso em: 20 de novembro de 2018.

MACHADO, Vilma. de Fátima.. **A Produção do Discurso do Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo à Rio-92.** Brasília: Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável CDS/UnB, 2005 (Tese de Doutorado).

MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, T. L. . **Direito ao desenvolvimento, sustentabilidade, e a Constituição da República de 1988.** BDM (São Paulo. Impresso) , v. 31, 2015.

MARTÍNEZ, José Luis. **Hernán Cortés.** Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. p.114-121.

MAUÉS, A. M ; VIZARRETA, C. B. (Org.) ; REIS, H. E. (Org.) ; MARTINEZ, J. T. (Org.) . **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina: diagnósticos nacionales.** 1. ed. Goiânia: CEGRAF/UFG, 2018. v. 1. 1020p .

_____. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Histórico da Mineração Brasileira.** Disponível em: < http://www.mme.gov.br/documents/10584/1594105/Linha_do_tempo.pdf/acb3a5a9-9f7d-4d18-9191-58b1ed375791> Acesso em: Abril, 2018.

_____. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Relatório Técnico 07- Cenário Evolutivo da Situação Tributária da Mineração no Brasil e Análise Comparativa com Países Mineradores Seleccionados.** Disponível em: <

http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1256656/P03_RT07_Cenxrio_Evolutivo_da_Situax_o_Tributxria_da_Mineraxo_no_Brasil_e_Analise_Comparativa_com_Paxses_Mineradores_Seleccionados.pdf/65948d6b-6c99-46b5-877f-2533e05d8cbb> Acesso em: Julho,2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica nº.7. **A Proteção e Reparação de Direitos Humanos em Relação a Atividades Empresariais**. Brasília, 27 de agosto de 2018. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-pfdc-7-2018>> Acesso em: Maio, 2019.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón . **Crítica ao conceito de desenvolvimento**. Pegada Eletrônica, Presidente Prudente, v. 3, n.1, 2003.

OLIVEIRA, Gilson. Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista da FAE , Curitiba, v. 1, p. 37-48, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. Os **Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades**. 2004. Disponível em:< <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>> Acesso em: Janeiro,2019.

PEIXOTO, Afrânio. **História do Brasil. Fonte digital Digitalização da 2ª edição em papel Biblioteca do Espírito Moderno** - Série 3.ª - História e Biografia Cia. Editora Nacional – 1944,p. 174.

PINHEIRO, Fabrício Fernandes. **Bandeiras e Povoamento de Goiás**. 2010. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/49621131/Apostila-BANDEIRAS-E-POVOAMENTO-DE-GOIAS-Fabricio-Fernandes-Pinheiro-2010>> Acesso em: Março,2018.

PREFEITURA DE ALTO HORIZONTE. **Plano de Governo Borges e Silvestre**. Disponível em : <<http://www.altohorizonte.go.gov.br/administracao/plano-de-governo/>> Acesso em: 29 de abril de2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é desenvolvimento humano**. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html> Acesso em: Novembro, 2018.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário: escrito e aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RODRIGUES JR, Jarbas. **Alto Horizonte tem 7º maior PIB per capita do país**. O Popular, Goiânia, 2012. Disponível em: < <https://www.opopular.com.br/noticias/blogs/jarbas->

rodriques/blogs-jarbas-rodriques-1.288/alto-horizonte-tem-7º-maior-pib-per-capita-do-país-1.246110 > Acesso em: Maio, 2018.

SAUVY, Alfred. **Trois mondes, une planète**, L'Observateur, 1952. p.14

STIVAL, Mariane Morato. **Direito Internacional do Meio Ambiente: o Meio Ambiente na Jurisprudência das Cortes Internacionais de Direitos Humanos**. Curitiba : Ed. Juruá, 2018.

_____. SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Subsídios para aperfeiçoamento da legislação relacionada à mineração e meio ambiente**. Cadastro de Legislação Ambiental. Pró-Minério. Programa de Desenvolvimento de Recursos Minerais. Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, 1987.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **CAGED-Empregos na extrativa mineral em Alto Horizonte**. 2018.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Matrículas, Número de Docentes e Estabelecimento de Ensino**. 2018. – 2010.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Produção de minério de ouro e cobre em Alto Horizonte**. 2018

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Exportações em Alto Horizonte**. 2018.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **PIB de Alto Horizonte**. 2019.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Rendimentos médios**. 2018.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **População de Alto Horizonte**. 2018.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Número de empregos por áreas em Alto Horizonte**. 2018.

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Valores de ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) arrecadados no Município de Alto Horizonte. 2018.**

_____. SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. IMB. **Ranking das empresas que mais arrecadaram ICMS no Estado de Goiás em 2016.** Disponível em:< http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-05/maiores_icms_2016.pdf> Acesso em: Maio,2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. 6ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEOANE, José; TADDEI, Emílio; ALGRANATI, Clara. **Mineração transnacional e resistências sociais na África e na América Latina: Experiências de resistência e de mobilização social frente às estratégias corporativas das companhias Vale (Brasil) e AngloGold Ashanti (África do Sul) na Argentina, Colômbia, Peru, Angola e Moçambique.** In. Diálogo de los Pueblos y Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (Geal), 2011.

SILVA, Flavio. José. Rocha da. **O Conceito de Desenvolvimento no Pensamento de Arturo Escobar.** Revista Pegada Eletrônica (Online) , v. 17, p. 170-181, 2016.

SILVA, Misleine Neris de Souza. **Metalismo.** Disponível em: < <https://www.infoescola.com/economia/metalismo/>> Acesso em: Julho de 2018.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico.** 6ª Edição revisada. São Paulo, Editora Atlas, SA,2012.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.** 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.?

SUPLICY, Eduardo. Matarazzo. **Os Efeitos das Minidesvalorizações na Economia Brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979. 254p .

TIBIRIÇÁ, LUCIANA GONÇALVES. **Aspectos Econômicos e Sociais da Mineração em Goiás, com ênfase na extração de areia.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2017. p. 6-7

VIANNA, Hélio. **História do Brasil: período colonial, monarquia e república.** 15a. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.p.39

VIDAL, John. BOWCOTT, Owen. **ICC widens remit to include environmental destruction cases**. The Guardian. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global/2016/sep/15/hague-court-widens-remit-to-include-environmental-destruction-cases>>. Acesso em: Março, 2019.

YAMANA GOLD. **Projeto valorizando a diversidade**. Disponível em: <<http://valorizandoadiversidade.com.br/o-projeto/>>. Acesso em: Julho, 2018.

FONTES:

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: Julho, 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: Julho de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Governo do. **Emissão da Carteira de Identidade (RG) é gratuita em todo País**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/emissao-da-carteira-de-identidade-RG-e-gratuita-em-todo-pais>. Acesso em: Abril, 2019.

BRASIL. **Lei Nº Lei Nº 4.425, De 8 De Outubro De 1964. Cria o imposto único, sobre os minerais do País; dispõe sobre o produto de sua arrecadação; institui o "Fundo Nacional de Mineração" e dá outras providências**. Brasília, DF, outubro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4425.htm>. Acesso em: Julho, 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set. 1981.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de**

1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 13.540 de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2017

BRASIL. **Lei nº. 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 dez. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 9.746 (da Câmara dos Deputados) de 12 de março de 2018. Dispõe sobre a padronização e certificação de procedimentos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.** Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169110>>
 Acesso: abril, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n.237, de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 dez. 1997.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n.001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

BRASIL. **Lei Nº 7.116, De 29 De Agosto De 1983.** Assegura validade nacional as Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, ago.1983.

CORREIO DO POVO. **Yamana Gold levará serviços e lazer para a população de Alto Horizonte e região no Dia Integrar 2017.** Disponível em:<
<http://www.correiodopovogo.com.br/2017/09/12/yamana-gold-levara-servicos-e-lazer-para-a-populacao-de-alto-horizonte-e-regiao-no-dia-integrar-2017/>>
 Acesso em: Julho, 2018.