XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

MARCOS LEITE GARCIA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

GABRIELLE SCOLA DUTRA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Roberto Barbosa Ramos; Gabrielle Scola Dutra; Marcos Leite Garcia– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-664-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais e Políticas Públicas integrou a programação científica do XV Encontro Internacional do CONPEDI, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: "meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030). O evento foi realizado entre os dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na Universidade de Alicante, em Alicante, Espanha.

O evento contou com a participação de pesquisadores, docentes, estudantes de pós-graduação e profissionais de diversas instituições nacionais e internacionais, consolidando-se como um importante espaço de intercâmbio acadêmico e fortalecimento da pesquisa jurídica em âmbito da internacionalização. A coordenação do GT esteve a cargo dos Professores Doutores Marcos Leite Garcia (PPGD UNIVALI), Gabrielle Scola Dutra (PPGD UNESC) e Paulo Roberto Barbosa Ramos (PPGD UFMA), que conduziram os debates e as apresentações das pesquisas científicas, promovendo um ambiente crítico para a reflexão sobre os desafios contemporâneos relacionados à efetivação dos direitos sociais e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

As pesquisas apresentadas evidenciaram a diversidade temática e a atualidade das discussões que permeiam o campo dos direitos sociais, abordando questões relacionadas à governança pública, sustentabilidade, justiça ambiental, mineração, relações de trabalho, inteligência artificial, proteção integral da infância, saúde pública, deficiência, violência de gênero, federalismo e desenvolvimento urbano. A riqueza dos debates demonstrou a relevância da pesquisa jurídica comprometida com a transformação social e com o fortalecimento das instituições democráticas.

Na oportunidade, foram apresentados os seguintes trabalhos:

1) Análise Institucional da Política Mineral Brasileira e a Teoria do Desmonte como Chave Analítica: O Futuro Repetindo o Passado (Autoria: Saulo De Oliveira Pinto Coelho e Alice Santos Veloso Neves); 2) A Política Pública Minerária Brasileira sob a Lente do Constitucionalismo Crítico: Uma Teorização Fundamentada a partir dos Marcos Regulatórios

da Mineração com Apoio na Ecologia Política (Autoria: Saulo De Oliveira Pinto Coelho); 3) Entre Educação e Trabalho: A (Re)Construção Sistêmica dos Direitos Sociais na Jurisdição do Tribunal Superior do Trabalho (Autoria: Tainah Fernandes Pereira, José Claudio Monteiro de Brito Filho e Océlio de Jesus Carneiro de Morais); 4) Autonomia da Vontade na Adoção e seus Limites Constitucionais: Critérios Seletivos, Mercantilização da Vida e Proteção Integral da Criança (Autoria: Camila Coelho e Marcos Leite Garcia); 5) Governança Algorítmica, Cidades Inteligentes e o Direito Fundamental à Cidade Sustentável (Autoria: Stefano Garcia da Silveira e Marcos Leite Garcia); 6) A Erosão da Autonomia Municipal em Rifaina na Implementação de Políticas Públicas do Setor Elétrico e os Conflitos Federativos Decorrentes da Legitimidade Reduzida (Marcela Rodrigues Vilela Gambi, José Antonio de Faria Martos e Frederico Thales de Araújo Martos); 7) O Reconhecimento do Luto Perinatal como Exigência das Políticas Públicas de Saúde e da Efetividade dos Direitos Sociais (Autoria: Laura Samira Assis Jorge Martos, José Antonio de Faria Martos e Frederico Thales de Araújo Martos); 8) Quando o Risco Tem CEP: Desigualdade Urbana e Injustiça Ambiental nas Áreas de Ocupação Irregular (Autoria: Vladimir Brega Filho e Matheus Arcoleze Marelli); 9) Tecendo Redes para o Enfrentamento à Violência de Gênero: Governança em Rede e a Construção de Políticas Públicas Intersetoriais (Autoria: Joana Silvia Mattia , Joice Graciele Nielsson e Victoria Pedrazzi); 10) Cuidado, Deficiência e Políticas Sociais no Contexto do Capitalismo Dependente (Autoria: Débora Fernandes Pessoa Madeira e Neide Maria De Almeida Pinto); 11) A Sociedade do Desempenho na Era da Inteligência Artificial: Crise Regulatória, Autoexploração e os Limites das Políticas Públicas (Autoria: Yuri Nathan da Costa Lannes , Marcelo Toffano e Laura Gonçalves Scandiuzzi).

Os artigos reunidos neste volume refletem a capacidade da pesquisa jurídica contemporânea de dialogar com problemas complexos e multifacetados, promovendo análises críticas e propostas voltadas ao refletir sobre a fundamentação dos direitos sociais no contexto dos limites e das possibilidades das políticas públicas em responder as demandas sociais. Nesse sentido, as contribuições apresentadas reforçam o papel da academia na construção de soluções jurídicas inovadoras para os desafios impostos pelas transformações sociais, econômicas, tecnológicas e ambientais do século XXI.

Os(as) coordenadores(as) agradecem a todos os autores e autoras pela qualidade das pesquisas apresentadas, bem como ao CONPEDI pela realização de mais uma edição internacional de excelência, marcada pelo compromisso com a produção científica e com a internacionalização da pesquisa jurídica.

Desejamos uma ótima leitura!

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia (PPGD UNIVALI)

Profa. Dra. Gabrielle Scola Dutra (PPGD UNESC)

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (PPGD UFMA)

A POLÍTICA PÚBLICA MINERÁRIA BRASILEIRA SOB A LENTE DO CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO: UMA TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA A PARTIR DOS MARCOS REGULATÓRIOS DA MINERAÇÃO COM APOIO NA ECOLOGIA POLÍTICA

BRAZILIAN MINING PUBLIC POLICY UNDER THE LENS OF CRITICAL CONSTITUTIONALISM: A GROUNDED THEORY ON MINING REGULATORY FRAMEWORKS SUPPORTED BY POLITICAL ECOLOGY

Saulo De Oliveira Pinto Coelho [1]

Resumo

O estudo investiga as contradições entre o desenho da política minerária e o projeto constitucional de desenvolvimento previsto na Constituição de 1988. Como problema de pesquisa, busca compreender em que medida o arcabouço institucional da atividade minerária no Brasil contribui para a promoção um desenvolvimento inclusivo ou, ao contrário, reforça desigualdades estruturais. O é objetivo analisar o paradigma de desenvolvimento subjacente à política mineral, examinando suas tensões com o constitucionalismo social e democrático. Mobilizam-se como referenciais teóricos o Constitucionalismo Crítico, a Ecologia Política e a Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), articuladas às teses neoinstitucionalistas sobre instituições políticas e jurídicas inclusivas ou excludentes. Metodologicamente, realiza-se revisão integrativa da literatura referente a estes referenciais teóricos, a considerações sobre a previamente realizada análise documental dos marcos regulatórios da mineração no Brasil (nos seus diversos níveis legais e infralegais) para realizar uma teorização fundamentada acerca dos paradoxos e contradições institucionais da política minerária brasileira, quanto pensada enquanto uma política pública que deveria estar a serviço dos objetivos e princípios plasmados na Constituição. Os resultados evidenciam a existência de um hiato entre o discurso normativo e empresarial (baseado numa presunção de que mineração é um indutor de desenvolvimento) e a prática institucional concreta, caracterizando o fenômeno da constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática no setor minerário brasileiro, que comprometem a efetividade de direitos socioambientais e a função social da exploração mineral, demandando a ressignificação do direito minerário para que se leve a sério a constituição nesse microssistema jurídico.

Palavras-chave: Política pública de mineração, Constitucionalismo crítico, Ecologia política, Desenvolvimento inclusivo, Direito minerário

Abstract/Resumen/Résumé

This study investigates the contradictions between the design of mining policy and the

[1] Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Presidente da Rede Brasileira de Direito e Polítiicas Públicas. Doutor e Mestre em Direito pela UFMG.

constitutional project of development in the brazilian Constitution. The research problem is extent to which the institutional framework governing mining activities in Brazil contributes to the promotion of an inclusive development model or reinforces structural inequalities. The article aims to analyze the development paradigms underlying Brazilian mineral policy, examining their tensions with social and democratic constitutionalism. To this end, the theoretical framework draws upon Critical Constitutionalism, Political Ecology, and the Law and Public Policy Approach (LPP), articulated with neo-institutionalist scholarship on inclusive and extractive political and legal institutions. Methodologically, the study undertakes an integrative literature review of these theoretical frameworks, combined with prior documentary analysis of Brazil's mining regulatory regimes at multiple legal and sub-legal levels. This approach supports the development of a grounded theoretical account of the institutional paradoxes and contradictions of Brazilian mining policy when conceived as a public policy that ought to serve the objectives and principles embedded in the Constitution. The findings reveal a gap between normative and corporate discourse—based on the presumption that mining functions as a driver of development—and concrete institutional practice. This gap manifests in the phenomenon of symbolic constitutionalization and factual de-constitutionalization within the Brazilian mining sector, thereby undermining the effectiveness of socio-environmental rights and the social function of mineral exploitation. The study concludes by arguing for a re-signification of mining law so that the Constitution is taken seriously within this legal microsystem.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining public policy, Critical constitutionalism, Political ecology, Inclusive development, Mining law

1. Introdução

O estudo visa a desvelar e a tensão existente entre os discursos de promessa de desenvolvimento trazidos pelo setor mineral (frequentemente assimilados na administração pública, com consequências nos marcos normativos da mineração) e as preocupações e críticas ao setor, por parte de ambientalistas e de significativa parcela dos estudiosos do tema, para entender os efeitos dessa disfuncionalidade de visões sobre o fenômeno, na dogmática jurídica praticada, notadamente no direito minerário e no direito ambiental aplicado à atividade minerária.

Desde um olhar interdisciplinar, com foco no contexto brasileiro e a partir de referenciais teóricos da Abordagem Direito e Políticas Públicas (Abordagem DPP), da Ecologia Políticas, do Constitucionalismo Crítico e dos Direitos Humanos em Perspectiva Crítica, analisa-se questões históricas, jurídicas, de gestão e sociais, visando à compreensão sobre os paradoxos e contradições da regulamentação do setor minerário no Brasil, bem como sobre a possibilidade de uma regulamentação que seja mais condizente com o modelo constitucional social, democrático e inclusivo, "efabulado" (Coelho; Mayos; Safe, 2021) na Constituição de 1988.

Parte-se do posturado de que há um hiato, já bem compreendido no nível teórico, quanto à experiência constitucional brasileira (cf. Coelho; Safe, Diniz) entre o nível do discurso institucional e normativo e no nível da experiência constitucional concreta (realmente vivenciado ao nível do cotidiano, da *Lebenswelt*, no do mundo-da-vida); por meio do qual direitos e parâmetros constitucionais são cinicamente observados no nível formal e sistematicamente anulados, atrofiados, no nível do funcionamento prático, da "casa de máquinas" (Gargarella, 2017) da constituição. Parte-se, igualmente, do pressuposto que de esse paradoxal *modus operandi* da experiência constitucional brasileira se potencializa em microssistemas jurídicos fortemente influenciados pela economia, como o Direito Minerário.

O trabalho objetiva analisar os paradigmas de desenvolvimento promovidos pela política pública de mineração no Brasil, sob a perspectiva do Constitucionalismo Crítico. A pesquisa possui alguns objetivos específicos, como a compreensão do quadro histórico e jurídico da mineração no Brasil; diagnosticar as contradições do microssistema jurídico do Direito Minerário, na sua relação com o modelo constitucional social e democrático; e analisar o desenho institucional da política pública mineral (compreendendo a questão minerária como questão de política pública), com foco em identificar, no nível normativo, as potencialidades e contradições do marco regulatório da mineração no Brasil.

O problema de pesquisa consiste em entender em que medida o desenho normativo e institucional da atividade minerária brasileira é contraditório com o modelo constitucional vigente no país e quais os pontos de atenção nesse desenho, quanto ao risco de o setor não contribuir com o desenvolvimento social e inclusivo, no cenário brasileiro, agravando a desigualdade estrutural estabelecida no Brasil. Partindo-se da teoria neoinstitucionalista dos ganhadores do Nobel, Daron Acemoglu e James Robinson (2012), instituições políticas (e dentre elas as jurídicas) são tão importantes para determinar o caráter inclusivo ou excludente de modelos de desenvolvimento, quanto instituições econômicas. Portanto, é preciso olhar para os marcos normativos das atividades minerárias brasileira para se perguntar a qual modelo de desenvolvimento e a quais objetivos sociais essas bases institucionais estão a servir.

Para investigar essas questões, a pesquisa se fundamenta em um robusto arcabouço teórico e metodológico. O Constitucionalismo Crítico, com ênfase nas reflexões de Marcelo Neves e demais teóricos, servem como a principal lente analítica para desvendar as contradições entre o texto constitucional e a prática jurídica. A Ecocrítica e a Ecologia Política são mobilizadas para aprofundar a compreensão sobre os impactos ambientais e as dinâmicas de poder na relação entre mineração, desenvolvimento e comunidade.

A metodologia de abordagem implica em uma teorização fundamentada em prévia análise documental do vasto e complexo arcabouço regulatório da atividade minerária brasileira, com especial atenção ao nível infra-legal[1]. Assim, apresenta-se nesse *paper* uma discussão teórica (ao estilo de uma teorização fundamentada em dados) baseada em uma pretérita análise documental de conteúdo, voltada ao marco regulatório detalhado da mineração, cujos resultados já foram divulgados em relatório de pesquisa próprio. metodológica de procedimento consiste em empreender uma revisão integrativa da literatura para compreender o cenário histórico e jurídico da mineração no Brasil e estabelecer as bases de discutibilidade dos problemas da regulação desse setor no país.

O estudo destaca as dificuldades de execução das pretensões constitucionais e a realidade prática, desvendando-se os problemas centrais da pesquisa, o olhar sobre os fenômenos e perpetuação da "desconstitucionalização fática" e da "constituição simbólica"

[1] Este estudo realiza uma análise teórica (uma teorização) a partir de um prévio estudo dos dados, de consistiu no mapeamento, sistematização e análise de conteúdo de toda a regulamentação do setor mineral existente no Brasil e também no Estado de Goiás. Esta etapa anterior da pesquisa já se encontra publicada por meio de relatório técnico resultante de encomenda científica realizada pelo governo de Goiás. Este estudo, plasmado em documento com o título de "Arcabouço legal da mineração em Goiás", encontra-se disponível no site da Secretaria de Industria, Comercio e Serviços do Estado de Goiás, com acesso público pelo link: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1364/o/C._Arcabouc%CC%A7o_Legal_da_Atividade_Mineral_em_Goia%CC%81s_FINAL.pdf

(Marcelo Neves), revelando como a baixa eficácia ou a distorção sistemática de direitos se manifestam em ambientes de frequente exclusão e ampliação das desigualdades.

Esta revisão integrativa permitiu a estruturação de uma análise teórica, sob a perspectiva do consticucionalismo crítico (e sua ilação com a ecologia política e com a abordagem DPP), acerca dos paradigmas de desenvolvimento promovidos pela política pública de mineração no Brasil. A pesquisa integrativa visa revisar o estado da arte sobre um determinado tem em que não há homogeneidade metodológica nas pesquisas (ou seja, em contextos em que é difícil ou impossível empreender uma revisão sistemática), conectando estudos de diferentes abordagens sobre o tema para possibilitar a percepção de complementaridades e contrastes entre eles, a partir do problema central (Fochi; Fraga; Heming, 2024).

Nesse sentido, a presente pesquisa: demonstra o potencial da "ecocrítica" como guia analítico para pensar o fenômeno minerário e sua relação com o poder público (tópico 2); realiza uma detalhada contextualização da mineração no Brasil, com foco no desafio do respeito à sustentabilidade, aos direitos humanos e ao desenvolvimento das localidades impactadas, compreendidos como três objetivos-chave de um modelo constitucional adequado de atividade minerária que, ao mesmo tempo, são, via de regra, negligenciados (tópico 3); promove uma desconstrução crítica das perspectivas tradicionais de "desenvolvimento" a partir da para Ecologia Política (tópico 4); analisa a estrutura dogmática do Direito Minerário Brasileiro em sua relação tensional com a Constituição, compreensão necessária para aprofundar o estudo sobre políticas públicas afetas a mineração que possam ser mais alinhadas à promoção da dignidade da pessoa humana e da inclusão social, evidenciando, a contrario sensu, como esse micro sistema jurídico opera num hiato entre discurso e efetividade, quanto ao seu alinhamento constitucional (tópico 5). Essas digressões teóricas, baseadas em dados relativos aos documentos institucionais sobre mineração no Brasil, permite demonstrar a importância de se posicionar o Constitucionalismo Crítico como referencial teórico chave para uma compreensão *destrivializada* e não-ingênua da política de mineração no Brasil e do direito minerário brasileiro.

2. Ecocrítica e mineração: uma ilação desveladora

A análise interdisciplinar da mineração no Brasil precisa ser levada a sério, para além das áreas da engenharia, da geologia, da economia e do direito privado, cujos discursos dominam a areana de debate público sobre mineração.

Dessa forma, a partir de um estudo preliminar sobre o arcabouço da regulamentação da mineração, propõe-se a utilização da teoria da Ecocrítica, para descontruir o olhar arraigado do

direito minerário, como um ramo do direito ultra-especializado, com um modus operandi próprio (predominantemente voltado às relações econômicas da mineração, com pouca preocupação com integrar-se às legítimas preocupações ambientais (direito ambiental) e sociais (direito constitucional, direitos humanos) que também têm o que dizer acerca do fenômeno, em termos jurídicos (e de jurisdição).

A ecocrítica fornece "insights em uma análise abrangente para promover uma compreensão profunda das questões ambientais por meio da literatura e promover um mundo ecologicamente mais responsável". (Yadav, C., & Sinha, J., 2024). É uma ferramenta interdisciplinar que aproxima Literatura e Ecologia, com contribuições da Geografia Humanista e de outras áreas do conhecimento, favorecendo uma visão integrativa, contra as fragmentações e reducionismos, com vistas a uma melhor compreensão das relações entre o homem e seu ambiente. (Sarmento & Moura, 2022). Consiste em uma forma de crítica literária e cultural que dedica atenção especial às questões ambientais e ecológicas na análise de textos e discursos, estudando "a maneira como diversas tradições históricas retratam as inúmeras inter-relações entre as sociedades humanas e seus respectivos ambientes". (Schliephake, C., 2022)

A ferramenta é utilizada como tentativa de encantamento em prol da natureza e dos múltiplos saberes e culturas locais, para evitar a coisificação do espírito (a reificação dos sujeitos) que, segundo Adorno & Horkheimer (1985), advém de uma sensação de superioridade do saber tecnológico e da economia capitalista, que manipula as coisas e o próprio comportamento do homem, como uma dominação, com conformação de poder, pois gera maior consistência, força e obediência a partir de uma tendência política e de uma mundivisão específica, que se apresenta como universal. Portanto, a ecocrítica, nesses termos é um desdobramento da teoria crítica preconizada pela Escola de Frankfurt, com enfoque nos aspectos ambientais e humanísticos da análise dos paradoxos do modelo capitalista de desenvolvimento.

Assim, a ecocrítica nos lembra, a todo instante, que existem outros modos de vida e outras opções de relação com a natureza, destrivializando e desconstruindo a visão (apresentada como uma evidência universal e irrefutável) de que o crescimento econômico é o motor primário da promoção da dignidade da pessoa humana. Uma ilação que acaba invertendo os fins e os meis, posto que, ao final e ao cabo, o crescimento econômico, no modelo desenvolvimentista tradicional, acaba por converter-se em um fim em si mesmo.

Assim a ecocrítica funcional como um alerta permanente contra a normalização do funcionamento do direito minerário (mas também do direito ambiental na sua aplicação à atividade minerária) dentro de parâmetros que, na prática, mal disfarçam uma inversão de

prioridades constitucionais, colocando a agenda de interesse na extração desses minérios por grandes corporações econômicas a frente da agenda da promoção da dignidade humana, do bem-estar, da qualidade de vida, da inclusão, e do respeito ao modos de vida local. O modus operandi básico dessa inversão de prioridades constitucionais é o argumento da mineração como impulsionadora do desenvolvimento. Nesse sentido, pesquisa recente mostra que, no Brasil, as cidades mineradores pesquisadas no estudo e comparadas com cidades equivalentes não mineradoras (método de análise de diferenças em diferenças por pareamento) não tiveram desenvolvimento melhor que as outras cidades, demonstrando é questionável a afirmação (tratada como uma verdade pelo setor minerário) de que mineração gera desenvolvimento (cf. Coelho; Neves, 2024, p. 73-104) . Dessa forma, conclui-se que o debate sobre a regulamentação do setor minerário precisa ter um olhar crítico acerca dos efeitos (econômicos, ambientais e sociais) da atividade e uma postura preventiva em relação aos riscos (inclusive sociais) inerentes à mesma.

3. Levando a sério a sustentabilidade e inclusão social na mineração

A sustentabilidade é uma palavra em disputa, tendo sido utilizada por diferentes correntes teóricas e diferentes grupos de interesse quanto à questão ambiental, principalmente. Mas, antes de ser um conceito científico, a sustentabilidade é um mandamento constitucional implicado na esfera social, econômica, empresarial, financeira e, é claro, ambiental, com suas diversas vertentes. A Constituição, portanto, é a chave de compreensão do normativa da sustentabilidade. Logo, ante as disputas pelo conceito (entre as diferentes visões desenvolvimentistas e ambientalistas), é possível pugnar por uma visão sistêmica da sustentabilidade a partir da Constituição Federal de 1988 e de mandamentos constitucionais como a dignidade humana e do trabalho humano, a garantia da livre iniciativa, a inclusão e justiça social, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento que sustente a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, com os olhares direcionados a garantir a eficácia da busca ao sentido constitucionalmente adequado de sustentabilidade, pilar da ordem econômica e social, e também da ordem política (Coelho; Araújo, 2011).

A questão então se centra com como precisar um sentido constitucionalmente adequado de sustentabilidade, vinculado ao projeto inclusivo da Constituição e como tornar operacional esse conceito do ponto de vista de uma dogmática jurídica.

O esforço é o de conectar de modo funcional a dogmática jurídica da atividade minerária com as bases jurídicas já estabilizadas da proteção de direitos e do planejamento público voltado

ao desenvolvimento inclusivo. Trata-se, no fundo, de constitucionalizar o Direito Minerário e a atividade minerária. A interpretação das normas que incidem sobre a atividade minerária precisa passar, tardiamente, por bloco de fenômenos jurídicos que é amplamente conhecido na teoria jurídica do século XXI (o da eficácia horizontal da constituição, o da força normativa dos princípios e o da constitucionalização do ramos do direito).

Ademais, pensar numa sustentabilidade constitucionalmente adequada significa, além de uma sustentabilidade levada a sério do ponto de vista ambiental, social e democrático, a sua utilização como variável determinante do desenho das políticas públicas e um seu papel claro no planejamento público, possibilitando avaliação da atividade minerária e de seus efeitos nas localidades em que é realizada, para mensurar seus reais impactos (para além dos previstos nos Estudos Prévios) e, assim, um ciclo de aprimoramento incremental da política minerária com vistas à sua progressiva adequação ao projeto constitucional.

A sustentabilidade, portanto, segundo o modelo constitucional de 1988, deve ser encarada como um elemento transversal das Políticas Públicas brasileiras, assim como a inclusão social. Dessa forma, é preciso que os marcos normativos do setor minerário brasileiro (cuja exploração, por força constitucional, deveria necessariamente ser pensada como política pública) sejam ressignificados, para levarem a sério a sustentabilidade e todas as suas dimensões (não apenas a ambiental, mas sobretudo a social) e a inclusão social, como o norte fundamental dessa política e desse setor da economia.

Nessa direção, nunca é demais lembrar que, segundo a Constituição Federal, em seu art. 170, a ordem econômica, deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e deve ter por fim "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social"; bem como lembrar que, segundo a Constituição Federal, os bem minerais do subsolo brasileiro são de propriedade da União e sua exploração é uma concessão pública que só faz sentido se for realizada com benefícios para a população brasileira como um todo e para as populações diretamente impactadas, em especial.

3. Desconstrução Crítica do Desenvolvimentismo *econocêntrico*: a Ecologia Política

Para reposicionar o papel do desenvolvimento no arranjo dos objetivos constitucionais e para buscar fazer valer, ao nível da operacionalidade prática (aplicação administrativa e jurisdicional) essa compreensão adequada de desenvolvimento nos ramos especializados do direito (notadamente, nesse estudo, no direito minerário e no direito ambiental), se faz importante um exercício de desconstrução do sentido trivial de "desenvolvimento" e da própria centralidade deste objetivo. Para tal, a Ecologia Política importantes aportes conceituais e

teóricos. A partir de obras como o Dicionário de Ecologia Política (Gonçalves, 2024) é possível sistematizar conceitos para vislumbrar alternativas radicais à concepção desenvolvimentista – tais como a *descolonização da natureza* e o *buen vivir* (Gonçalves, 2024, p. 191-193), e, com isso, relativizar a centralidade do desenvolvimento no projeto constitucional brasileiro e posicioná-lo como objetivo instrumental, a serviço de valores e princípios que deveriam possuir maior peso hermenêutico: justiça social, dignidade, redução da pobreza e da desigualdade, etc. A Ecologia Política possui, portanto, um papel teórico na dialética de ressignificação do desenvolvimento, funcionando como negação radical, capaz de balançar certezas tidas por óbvias e nos permitir encontrar uma síntese mais condizente com o projeto constitucional. Ao valorizar saberes originários na construção de futuros justos, essa perspectiva mostra que a apostar no crescimento econômico como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento social e inclusivo é, longe de ser uma verdade científica, configura um discurso paradoxal.

A ecologia política parte do postulado de que o desenvolvimento convencional, baseado em crescimento econômico sim ou sim, atua como estratégia de acumulação capitalista e controle social, aprofundando desigualdades e, no médio e longo prazo, gerando pobreza e subdesenvolvimento, longe de alcançar prosperidade e desenvolvimento pleno.

Historicamente, a ideia de desenvolvimento remonta aos séculos XVIII e XIX. Nesse contexto, economistas clássicos como Smith, Ricardo e Malthus já visualizavam a natureza como fator de produção a ser subjugado (Marques, In: Gonçalves, 2024, p. 54-55, 138). Embora inclusive Karl Marx tenha inicialmente considerado a expansão capitalista inevitável para superar modos arcaicos, ele viria a questionar os impactos destrutivos dessa implementação (Bittencourt In: Gonçalves, 2024, p. 80-82; Herrera In: Gonçalves, 2024, p. 39).

O núcleo duro desse discurso forjou-se em meados do século XX, quando consolidou-se o pensamento desenvolvimentistas com o estabelecimento do crescimento econômico e da industrialização estratégias definitivas de modernização, tratando impactos socioambientais como meras externalidades gerenciáveis (Cruz e Montenegro, In: Gonçalves, 2024, p. 306). A partir dos anos 1970, a crise ambiental expôs a insustentabilidade desse modelo, levando ao conceito de "desenvolvimento sustentável" (Relatório Brundtland e Eco-92). Contudo, a noção é criticada por sua vagueza e por não confrontar o capitalismo, servindo como "roupagem de aceitabilidade" para práticas predatórias e para a "Economia Verde" (Aráoz, In: Gonçalves, 2024, p. 286)

O desenvolvimento real caracteriza-se pelo endividamento estrutural, destruição da natureza e multiplicação das desigualdades (Gonçalves, 2024, p. 9). A "grande aceleração" pós-

Segunda Guerra radicalizou os intercâmbios de matéria e energia, resultando em crescimento econômico com custos socioambientais insustentáveis e desproporcionais (Prado; Marques; Paula, In: Gonçalves, 2024, p. 227). Esse modelo hegemônico provocou uma escalada de impacto a atividade antrópica no planeja, que culminou na atual crise climática, com efeitos estruturais que parte da ciência já considera irreversíveis (teoria do antropoceno).

A "degradação socioambiental" estrutural inclui a destruição de ecossistemas por meio da flexibilização normas de proteção ambiental (Souza, In: Gonçalves, 2024, p. 27), num contexto em que a luta pela criação de regras de proteção ambiental dá lugar a uma luta por levar a sério estas normas.

De outro lado, a teoria da "entropia desenvolvimentista" indica que os saltos tecnológicos baseados na extração de estoques terrestres reduzem irreversivelmente as fontes de sustentabilidade da vida (Prado, In: Gonçalves, 2024, p. 223) desorganizando o ecossistema em nível mundial, com impactos negativos em múltiplas questões. Soma-se a isso a "violência e espoliação" na mercantilização da natureza, processo que reinsere a lógica de "acumulação primitiva" no capitalismo pós-industrial (Malheiro, In: Gonçalves, 2024, p. 190-191). Grandes projetos de mineração e energia basicamente funcionam por meio da apropriação de bens comuns sob discursos coloniais de "progresso", resultando na desterritorialização de comunidades locais e na expropriação de riquezas nacionais (Michelotti, In: Gonçalves, 2024, p. 145; Haesbaert).

A "injustiça ambiental" ocorre quando populações locais sofrem desproporcionalmente os impactos do extrativismo em "zonas de sacrifício" (Teixeira e Zucarelli, In: Gonçalves, 2024, p. 197-199); ou quando a população global tem prejuízos com uma atuação empresarial ou governamental local de impactos globais.

Chegamos a níveis de injustiça ambientais tais que há autores vislumbram a ocorrência de uma "fratura metabólica", quando o nível de intervenção antrópica por meio de corporações e governos chega ao nível de romper a relação socioecológica entre sociedade e natureza (Prado, Marques e Paula, In: Gonçalves, 2024, p. 226). Aqui, não se está a negar que diferentes sociedades em diferentes épocas praticaram uma relação de exploração da natureza. O que se afirma é que agora, chegamos a um nível de exploração em escala global insustentável e com efeitos reais sobre a própria existência humana.

Como resposta, emergem "outros mundos possíveis" (Gonçalves, 2024, p. 9, 13) e propostas pós-desenvolvimentistas, tais como o "pós-desenvolvimento popular" baseada na resistência de comunidades contra a universalidade desenvolvimentista (Cruz e Montenegro, In: Gonçalves, 2024, p. 306). Já a teoria do "decrescimento" repolitiza o ecologismo ao exigir

a redução redistributiva da produção, enquanto o "pós-extrativismo" propõe transições que erradiquem a pobreza sem novas perdas de biodiversidade (Demaria, In: Gonçalves, 2024, p. 529). A "ecologia de saberes" e a "agroecologia" questionam a monocultura do conhecimento ocidental, propugnando pela integração de saberes ancestrais e pela autonomia social na definição de objetivos, valores e visões de futuro (Katuta, In: Gonçalves, 2024, p. 416; Sobode, In: Gonçalves, 2024, p. 383). Desenvolver a qualquer custo já não é mais uma obviedade; antes, é encarado como um erro histórico.

Nesse contexto, os "direitos da natureza" rompem com a visão antropocêntrica do direito moderno (Marés, In: Gonçalves, 2024, p. 482). E conceitos como "re-existência" e "sentipensar" propõem a dignificação da vida e a união entre razão e emoção (Gonçalves, 2024, p. 432). Por fim, as "tecnologias sociais" e as "pedagogias da terra" fortalecem a autonomia e a educação contextualizada dos povos do campo (Souza e Cruz, In: Gonçalves, 2024, p. 516).

Em suma, a Ecologia Política, busca re-encantar o mundo, balançando as certezas da ciência desenvolvimentista (Monnerat e Montenegro, In: Gonçalves, 2024, p. 554). O estudo propõe um novo esclarecimento para superar a forma capitalista que vincula o desenvolvimento apenas à economia (Adorno & Horkheimer, 1985). A ecologia política atua, assim, como consciência do perigo à vida que o desenvolvimento capitalista dos últimos cento e cinquenta anos (com apoio do sistema jurídico) produziu; e como e instrumento para uma ressignificação dos objetivos sociais, em direção a uma cosmopolítica da convivência, que inclui como sujeito desta convivência também a natureza e o próprio planeta (Gonçalves, 2024, p. 9 e 118).

A função dessas teorias, quando trazidas para o debate jurídico sobre atividades econômicas de alto impacto ambiental e social, como a mineração, possuem o condão de abalar as certezas da dogmática jurídica estabelecida (cristalizada por meio de uma reiteração se sentidos, produzidos por interpretações jurídicas recorrentes, mas não necessariamente corretas ou unívocas). Com isso, a ressignificação do papel do desenvolvimento no projeto constitucional pode impulsionar uma dogmática jurídica crítica, capaz de refazer-se para levar a sério seu papel na proteção da vida, na redução da pobreza e na promoção de um desenvolvimento realmente inclusivo.

4. Confrontando a Dogmática: constitucionalismo crítico e contracolonialismo na resignificação da legislação minerária para formação de uma política mineral inclusiva.

Para além das desconstruções críticas do "Desenvolvimento" que a Ecologia Política proporciona, é necessário a análise jurídico-institucional da regulamentação do setor de mineração, compreendo esse conjunto de atividades estatais (de regulação, de zoneamento, de

planejamento, de fiscalização, de licenciamento e de controle) como uma política pública (que poderia estar melhor organizada e institucionalizada enquanto tal, mas que não deixa de ser uma política pública). Sobre essa discussão a respeito da formação de uma Política Pública da Mineração é necessária uma compreensão sistemática do respectivo arcabouço normativo, articulando o Direito Minerário com o Direito Ambiental e outras bases normativas complementarmente incidentes sobre o setor. Esse intento de sistematização caminha juntou, no presente estudo, com o de ressignificação dessa dogmática, em direção a um olhar mais comprometido com a função social da propriedade (propriedade essa que é originalmente pública, inclusive) e da exploração econômica dessa propriedade.

O ponto nevrálgico deste trabalho calha na observação de que o direito minerário pelo seu caráter micro-sistêmico e ultra-especializado, cria uma principiologia própria que por vezes inverte os pesos dos princípios, valores e objetivos constitucionais incidentes sobre a matéria. Por exemplo o princípio da segurança jurídica acaba por ser supervalorizado, a ponto de trazer um alheamento, desconexão, tanto com o projeto constitucional, quanto com realidade social, sem coerência e sem conexão, por exemplo, com os próprios aprendizados históricos a partir de graves problemas concretos já ocorridos (vide, por exemplo, os desastres com barragens em Minas Gerais; ou o desastre humanitário com o uso de mercúrio no Amazonas). Dessa forma, a pretensão nesta subseção é a de analisar a origem, as regras e funcionamento interno do direito minerário, como que é posto, e colocá-lo em tensionalidade com elementos do Direito Constitucional, pensados em perspectiva crítica. Assim, a partir do constitucionalismo crítico, temperado com a ecocrítica, visa-se tensionar o direito minerário, especialmente quanto aos efeitos excludentes e incrementadores de desigualdades.

Quanto ao regime jurídico a exploração mineral, atualmente vigora no Brasil o sistema de concessão pública, em que a jazida pertence ao Estado, que poderá conceder ao particular a sua exploração e aproveitamento. Isso nem sempre ou assim, posto que no período Colonial e Imperial a propriedade da jazida oscilou entre a titularidade do monarca e a titularidade do particular (já na Nova República). A volta da nacionalização dos recursos naturais foi determinada no primeiro Código de Minas, isto é, Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, publicado em 20 de julho de 1934, no mesmo período da Constituição Federal de 1934, de 16 de julho, momento de valorização de ideias sociais e de um desenvolvimento induzido pelo Estado (Serra; Esteves, 2012), havendo o retorno da propriedade do bem mineral ao Estado, conforme disposto em seus artigos 118 e 119 da Constituição de 34.

O Decreto-lei nº 227/1967, atual Código de Mineração, trouxe previsão de alguns regimes de aproveitamento mineral, reiterando o sistema de concessão, confirmado pelo artigo 176 da Constituição Federal de 1988.

Mesmo com a titularidade da jazida pertencendo ao Estado, a exploração de recursos minerais, até então, era preferência do proprietário do solo, nas Constituições de 1934 e de 1946. Após a Constituição de 1967, com a nova normativa estabelecida pelo Código de Mineração, o proprietário do solo passou a participar apenas dos resultados da lavra, inaugurando-se o processo de prioridade de requerimento para obtenção do direito minerário, conforme estabelecido pelo Código de Mineração (Serra; Esteves, 2012).

Atualmente, o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030), um diploma institucional que é referência para o planejamento do setor mineral para os próximos anos, integra as políticas ambientais e industriais, com o objetivo de orientar a formulação de políticas para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável (ao menos é o que se propugna ao nível do discurso institucional). O PNM 2030 declara possuir três pilares: governança pública eficaz para promover o uso dos bens minerais extraídos no País, no interesse nacional; agregação de valor e adensamento de conhecimento em todas as etapas do setor mineral; e sustentabilidade em todas as etapas da cadeia produtiva mineral. (Brasil, 2010, p.06).

Veja-se que a questão social, a questão da geração equitativa de riqueza e prosperidade para os brasileiros, ficou de fora dessa enunciação de prioridades do PNM 2030, o que é sintomático. Daí, a compreensão das normas do setor a partir de um olhar constitucionalmente adequado da Constituição (Oliveira, 2016) revela-se fundamental para posicionar a política minerária brasileira como uma atividade que deve estar a serviço do desenvolvimento inclusivo e da promoção de justiça social no país.

A análise da principiologia específica do Direito Minerário também se revela como uma importante sintomatologia das contradições desse marco regulatório em relação à Constituição. A partir das descrições feitas por Serra e Esteves (2012) acerca desses princípios do Direito Minerário, faremos uma análise de quatro desses princípios próprios, com vistas a explicitar essas contradições:

O *princípio da necessidade de destinação do recurso mineral ao uso geral* sustenta que o empreendimento minerário é de interesse geral da coletividade e compete ao Poder Público viabilizar sua exploração por meio de concessão a particulares interessados, com o ônus de analisar o empreendimento em seus múltiplos aspectos: ambiental, econômico e social. Nossa crítica: trata-se de um princípio que é usado pela doutrina jurídica aliada ao setor mineral para

fomentar o discurso de uma presunção de interesse e utilidade pública na exploração mineral, criando o imaginário de que seria impróprio uma eventual análise (em sede de licenciamento, por exemplo) de que não é conveniente e nem oportuno licenciar certo empreendimento.

O *princípio da prioridade de requerimento para obtenção do direito minerário* consagra a lógica da ordem cronológica de apresentação de requerimentos minerários como critério central para determinar quem obtém o direito de pesquisa e de lavra em área livre. Nossa crítica: essa sistemática acaba por perpetuar, na prática, sempre os mesmos atores na exploração do setor, premiando muito mais os *status quo* que o mérito em si ou o caráter socialmente engajado dos projetos de mineração e perdendo-se uma janela de oportunidade para estimular projetos socialmente engajados, como prioritários para a concessão.

O *princípio da otimização da pesquisa e do aproveitamento mineral* possui como premissa que os recursos minerais pertencem a coletividade e que são *irrenováveis*, esgotáveis e raros, devendo o minerador aproveitá-los da forma mais otimizada possível, tanto na fase da pesquisa quanto de lavra, quanto nos variados atos a serem realizados. Nossa crítica: a doutrina do Direito minerário, na forma como interpreta esse princípio, parte de uma premissa verdadeira para chegar a uma conclusão falsa; ou seja, corretamente assume que os bens minerais são irrenováveis, esgotáveis e raros, mas concluem daí que devem ser explorados com máxima eficiência, porém, com uma compreensão de eficiência no sentido de uma eficiência empresariam e econômica, não do pondo de vista de uma capacidade de aproveitamento da oportunidade (a existência de uma riqueza mineral) para gerar os maiores resultados possíveis em termos de um desenvolvimento local e nacional inclusivo e uma promoção de bem estar para as populações impactadas.

O *princípio da mineração ecoeficiente* indica, diante da expressa obrigatoriedade prevista no art. 225, §2º da Constituição, que embora a mineração altere o meio ambiente e as questões sociais e econômicas locais, deve também criar condições máximas de recuperação, mitigação e reparação do meio ambiente degradado, preservando-se seu uso, para as presentes e futuras gerações. Nossa crítica: a doutrina jurídica do direito minerário acaba por focar prevalentemente nas obrigações de reparação dos impactos ambientais, geralmente desconsiderando os impactos sociais, ou transferindo tais impactos para o Estado. Ademais, na própria questão ambiental, a experiência brasileira tem demonstrado que as empresas mineradoras, em que pese todo o discurso de responsabilidade ambiental (atualmente, na lógica da ESG), usam de subterfúgios para transferir ao poder público as grandes responsabilidades de reparação, ou para realizar reparações aquém do necessário para de fato responder plenamente aos impactos gerados.

Já quanto à competência, a legislação sobre jazidas, minas, outros recursos minerais são de competência privativa da União (art. 22, XII da CF), mas é de competência comum entre os todos os entes "registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios" (art. 23, XI da CF), especialmente dentro de suas localidades. O constituinte incentiva a ação cooperada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, "em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (parágrafo único do art. 23 e do art. 241, ambos da CF).

Os recursos minerais, inclusive os do subsolo são de propriedade da União, nos termos do art. 20, IX da CF. O regulamento do Código de Mineração, o Decreto nº 9.406/2018, considera como fundamentos para o desenvolvimento da mineração o interesse nacional e a utilidade pública (art. 2º). Portanto, a Mina, conceituada como o "empreendimento minerário para a extração de substâncias minerais" tem sua autorização condicionada à aprovação de um "Plano de Aproveitamento Econômico - PAE, Plano de Lavra ou documento similar, aprovado pela ANM", conforme o art. 1º, inciso II da Resolução ANM nº 68. Esse Plano deveria demonstrar de que forma a Mina seria capaz de gerar impactos positivos capaz de justificar sua condição de empreendimento de interesse nacional e de utilidade pública. Mas não é isso que ocorre. Pelo contrário, os PAE tomam como presumido que toda é qualquer Mina é de utilidade pública. Há uma inversão da lógica, de moco que se utiliza a legislação para exonerar os empreendimentos minerários do ônus de demonstrar que seus impactos positivos de fato serão significativos e justificadores da apropriação do bem público em questão. E não se pode argumentar que, já na esfera do Direito Ambiental, essa questão é resolvida com o EIA/RIMA, porque na prática as empresas presumem que minério é fundamental para a econômica global, contemporânea, logo sua extração é de interesse nacional (o que é uma falácia).

A Medida Provisória nº 791/17, que cria a Agência Nacional de Mineração (ANM) para substituir o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) nas atribuições de regulação e fiscalização do setor foi convertida na Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017 e a Medida Provisória nº 789/2017, que alterou a Lei nº 7.990/1989 e a Lei nº 8.001/1990, que tratam da CFEM, foi convertida na Lei nº 13.540, de 18 de setembro de 2017. (Brasil, 2025).

Dessa forma, atualmente, a gestão, controle e fiscalização dos recursos minerais da União são de competência da Agência Nacional de Mineração. A obtenção do título minerário se dá por meio de processo administrativo, com requisitos e condições particulares, para que a haja a outorga ao titular, responsável pelo Direito Minerário, do aproveitamento do recurso mineral.

A identificação dos diferentes regimes jurídicos de aproveitamento mineral considera que as substâncias minerais possuem características e localizações diferentes, que exigem níveis diversos de extração. Por isso, o art. 2º do Código de Mineração e demais normatizações indicam os seguintes Regimes de Aproveitamento Mineral: regime de concessão de lavra; regime de autorização de pesquisa: regime de PLG (permissão de lavra garimpeira); registro de extração (que tem por objetivo a lavra de materiais para uso em obras públicas); e regime de monopolização, que objetiva o aproveitamento de minerais radioativos (depende da execução direta ou indireta do Governo Federal).

O interessado na concessão de aproveitamento mineral por meio do regime de concessão de lavra deve fazer um requerimento com seu pleito, que é voltado para a extração, beneficiamento e comercialização do bem mineral identificado na etapa anterior, de autorização de pesquisa, nos termos do decreto-Lei nº 227/1967 (Código Mineração).

O aproveitamento mineral é realizado por qualquer interessado, estando a área livre, isto é, sem qualquer processo minerário ou restrição legal, ou uma área desonerada, sendo requerido mediante procedimento de disponibilidade de área, tendo a prioridade da área, o que indica a obtenção do título minerário, após cumprimento de todas as exigências normativas.

O art. 45 do Código estabelece que a área em disponibilidade "será disponibilizada a interessados, por meio de critérios objetivos de seleção e julgamento, definidos por meio de Resolução da ANM, observado o disposto no art. 26 do Decreto-Lei nº 227, de 1967 - Código de Mineração ". A Resolução nº 24, de 3 de fevereiro de 2020, que regulamenta o procedimento de disponibilidade , em seu art. 3º, § 1º , estabelece que as áreas poderão ser declaradas em disponibilidade a "a juízo da ANM, e nos termos definidos em edital". O art. 46 do Decreto nº 9.406/2018 esclarece que para "avaliar o potencial de atratividade da área desonerada para leilão eletrônico, a ANM poderá, a seu critério, submetê-la a oferta pública prévia, conforme estabelecido em Resolução da ANM". A manifestação de interesse pela área ofertada será realizada de forma eletrônica. Se surgir apenas uma apresentação de interesse o interessado será notificado para protocolizar o seu requerimento de pesquisa em trinta dias, dispensada a realização do leilão eletrônico. Em não havendo interessados, a área será considerada livre (Art. 46 do Decreto nº 9.406/2018).

Ocorre que a diferença entre área livre (cuja preferencia para pesquisa ou lavra e definida pela ordem de peticionamento) e área em disponibilidade (não pesquisada ou explorada por que possuía a autorização ou concessão e, assim, ofertada em Leilão) explica porque, na prática, a maioria dos direitos de lavra no Brasil não são concedido por meio de licitações públicas.

O art. 6º do Código de Mineração estabelece, ainda, a diferenciação entre mina concedida, cujo o direito de lavra é obtido por meio de outorga do Poder Público, e mina manifestada, remanescente de regime jurídico anteriormente vigente, em que a substância mineral era considerada acessória da superfície (Serra; Esteves, 2012). As minas manifestadas independem de concessão para o seu aproveitamento, mas estão sujeitas às mesmas condições de lavra, tributação e fiscalização das minas concedidas.

Nos termos da legislação vigente, o minerador, detentor do título minerário, no exercício da atividade de mineração é responsável pela: I - prevenção, mitigação e compensação dos impactos ambientais decorrentes dessa atividade, incluídos aqueles relativos ao bem-estar das comunidades envolvidas e ao desenvolvimento sustentável no entorno da mina; II - preservação da saúde e da segurança dos trabalhadores; III - prevenção de desastres ambientais, incluídas a elaboração e a implantação do plano de contingência ou de documento correlato, conforme resolução da ANM, que deverá ser integrado ao Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil do Município, quando houver; e IV - recuperação ambiental das áreas impactadas, conforme previsão do parágrafo 2º do art. 5º do Decreto nº 9.406/2018, com redação dada Pelo Decreto nº 10.965/2022). Aqui, novamente cabe a crítica, tendo em vista a diferença entre o discurso normativo abstrato e os sentidos concretos atribuídos na experiência jurídica prática. A compreensão da responsabilidade das empresas mineradores, quanto ao supra indicado inciso I, foca no "bem-estar das populações" do ponto de vista das condições ambientais, com esse argumento, os problemas socioeconômicos dessas populações para a responsabilidade do poder público, e não das mineradoras.

Outro ponto relevante é a regulamentação do fechamento das Minas. Considerando que as jazidas minerais são finitas (art. 2º, parágrafo único do Dec. 9.406/2018) tem havido, no nível do discurso, uma preocupação crescente de cuidado com fechamento da mina, devendo haver um planejamento para a realização total das estruturas de uma mina, com roteiros que envolvam aspectos múltiplos, ambientais e socioculturais. Não obstante, esse é um dos pontos que os estudos sobre mineração têm apontado como sensível, no que tange à diferença entre o que é pactuado no nível documental (notadamente nos licenciamentos ambientais destes empreendimentos) e o que é praticado. O problema se potencializa, quando consideramos que um fechamento adequado de Mina precisa ser planejado e construído com muita antecedência, sobretudo quando se tem como objetivo central desse fechamento, além da efetiva reparação dos dados ambientais, a transição econômica adequada das cidades impactadas para uma realidade sem mineração, após décadas de ciclo minerário.

O Plano de Fechamento de Mina - PFM consiste no "conjunto de procedimentos para o descomissionamento da área da mina após a atividade de mineração, envolvendo a desmobilização das estruturas provisórias de suporte às operações de lavra e beneficiamento, a estabilização física e química das estruturas permanentes e seus monitoramentos, bem como a habilitação da área para um novo aproveitamento mineral ou outro uso futuro", nos termos da dicção do inciso III do art. 1º da Resolução ANM nº 68. Novamente aqui o que ocorre é uma priorização dos aspectos técnicos e ambientais e um descaso com o problema da transição das econômicas locais para uma realidade pós-mineração, normalmente com o repedido argumento de tratar-se de uma responsabilidade do poder público e não do empreendimento.

Para além da dogmática jurídica no Direito Minerário brasileiro, que dedica-se à análise sistemática das normas positivas que regulam a pesquisa, lavra e comercialização de recursos minerais, que tende a trivializar sentidos com baixa densidade constitucional para as normas do setor, notadamente por meio de uma leitura não constitucionalizada do Código de Mineração e nas diversas normativas da Agência Nacional de Mineração (ANM); por vezes desconstitucionalizando até mesmo a Constituição, por meio de uma hermenêutica conveniente nas normas constitucionais afetas à mineração..

Percebe-se que historicamente há uma aceitação acrítica da modelagem jurídica da exploração mineral, que são perpetuados, em nome da tentativa de alavancar o comércio de venda de *comodities* e da segurança jurídica em atrair mais e mais investidores.

O silenciamento de vozes e formas de vida, que são marginalizados pelo avanço da mineração, são amparados por uma postura dogmática, que foca apenas na validade formal das regras, ignorando ou minimizando as implicações para as comunidades locais, o meio ambiente e a distribuição equitativa dos benefícios. Portanto, é necessário confrontar a dogmática jurídica no tradicional do direito minerário, para evitar a manutenção das desigualdades estruturais e a "desconstitucionalização fática" (Neves, 1996) deste ramo do Direito.

É preciso investigar criticamente como se dá, no setor minerário, o paradoxo de que as normas jurídicas (no emaranhado de níveis hierárquicos, inclusive burocráticos) ao invés de garantirem direitos e um desenvolvimento inclusivo, frequentemente permitem a distorção ou anulação sistemática de preceitos constitucionais estampadas em diversos artigos que, se levados a sério, garantiriam a proteção social, ambiental e cultural dos impactados pelo empreendimento minerário; e garantiriam que o empreendimento minerário estivesse, de fato, a serviço dos objetivos da República, dentre eles, o da redução de desigualdades e promoção da justiça social. Ao contrário, os esforços da doutrina jurídica do setor mineral frequentemente estão voltados à distorção ou anulação sistemática de preceitos constitucionais, no nível prático.

.

6. Considerações finais: constitucionalismo crítico como referência teórica na análise da política de mineração e do direito minerário

O constitucionalismo crítico oferece uma lente poderosa para analisar as complexas tensões entre o direito à mineração e o direito a um meio ambiente saudável para as futuras gerações, bem como outros direitos sociais, especialmente no contexto de países como o Brasil. Este arcabouço teórico nos convida a ir além da mera leitura do texto constitucional e a investigar as profundas contradições entre o que a Constituição promete e o que a realidade efetivamente entrega. (Coelho; Gonçal; Safe, 2021).

No cerne do constitucionalismo crítico, está a ideia de que, em muitas nações, a Constituição, embora seja um documento de alta aspiração democrática e social, pode funcionar de maneira "simbólica", atuando mais como uma fachada ou um "álibi político" do que como um mecanismo eficaz de transformação social e jurídica. Essa "constitucionalização simbólica" se manifesta quando a atividade constituinte e o texto constitucional, apesar de proclamarem valores inclusivos, não são seguidos por uma concretização normativa generalizada na prática cotidiana. (Neves, 1996; Neves, 2007).

Em vez de direcionar condutas e orientar expectativas conforme suas determinações jurídicas, a Constituição simbólica serve a propósitos políticos de outra natureza, como a reverência retórica a determinados valores (democracia, paz), como forma de normalização das incongruências com esses mesmo valores, no nível da vida cotidiana. Isso cria um "mundo falso" que, paradoxalmente, se mostra mais eficiente que o "mundo verdadeiro" das relações de poder, atuando para imunizar o sistema político contra alternativas e obstruir caminhos para mudanças sociais efetivas. (Neves, 2007; e Coelho; Gonçal; Safe, 2021).

No caso brasileiro, essa problemática é particularmente visível havendo um verdadeiro hiato entre o discurso e práxis. Temos que a Constituição de 1988, com seu abrangente catálogo de direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), separação de poderes e eleição democrática, é frequentemente autodescrita como uma das melhores do mundo. No entanto, o constitucionalismo crítico revela a existência de um significativo hiato entre esse discurso e a prática, na qual a realidade constitucional permanece, em grande parte, excludente e particularista. (Neves, 1996; e Coelho; Gonçal; Safe, 2021).

Em situações de constitucionalização simbólica, assistimos a um processo de "dejuridificação" da realidade constitucional. Isso significa que os critérios e programas jurídico-constitucionais são bloqueados de forma permanente e estrutural pela influência de

outros códigos sistêmicos, como o poder/não-poder e o ter/não-ter, que se sobrepõem ao código jurídico lícito/ilícito. (Neves, 1994; Neves, 2007).

Ao analisarmos o confronto entre o "direito à mineração" (que muitas vezes representa uma expressão dos interesses econômicos e de poder) e o direito a um meio ambiente saudável para as futuras gerações, juntamente com demais direitos sociais (como o direito à moradia, saúde, trabalho digno, etc., afetados pela exploração desmedida), o constitucionalismo crítico nos permite desvelar a dinâmica em jogo em que há uma verdadeira exploração do Sistema Jurídico, onde os interesses da mineração, amparados por um discurso de desenvolvimento econômico, podem "explorar" excessivamente o sistema jurídico. Isso ocorre quando a atividade legislativa e a concretização das normas constitucionais sobre mineração servem primária e hipertroficamente a finalidades políticas e econômicas, em detrimento de uma efetiva concretização normativo-jurídica que proteja o meio ambiente e os direitos sociais. (Neves, 1996, Neves, 2007).

Não podemos olvidar que se revela uma imposição de assimetrias, pois em vez de promover uma igualdade jurídica que minimize diferenças socioeconômicas, a "realidade constitucional" particularista pode perpetuar assimetrias, inclusive na aplicação das normas (Neves, 1996). Isso pode levar a uma situação onde formas de direito ligadas à economia e ao poder se afirmam expansivamente contra formas de direito mais frágeis, como o direito ambiental e o direito social, que visam à inclusão. (Neves, 2007).

A ausência de concretização normativa generalizada impede que a Constituição funcione como uma instituição jurídica de legitimação social ampla e gera implacável paralisia e inefetividade. O "discurso constitucionalista", embora invocado pelos detentores do poder para legitimar suas ações, acaba por adiar retoricamente a solução dos problemas para um futuro incerto, sem promover transformações radicais nas relações de poder e na estrutura social. (Neves, 1996; Neves, 2007 e Coelho; Mayos; Safe, 2021).

Outro ponto refere-se ao fato do papel dos juristas no constitucionalismo crítico, que convoca os juristas a uma tarefa essencial: tensionar o discurso e a práxis constitucional. (Coelho; Mayos; Safe, 2021). Esse papel é fundamental para que soluções sejam obtidas de maneira mais célere e evite-se a utilização do judiciário como artifício de manobra para retardamento ao direito, como artifício de poder. Não se trata de buscar uma "otimização" simplista de princípios, mas de reconhecer a "falibilidade" das decisões e a contingência das soluções. O desafio é evitar a "hipertrofia" de certas leituras de princípios (por exemplo, a liberdade econômica sem limites) que podem levar à violação de outros princípios fundamentais (como a dignidade humana ou o direito ao meio ambiente). A interpretação constitucional deve

ser capaz de lidar com a ambiguidade e a vagueza das normas, incluindo o público pluralisticamente organizado no processo de concretização constitucional. (Neves, 2008; 2018 e 2020).

Neves (2008) também aponta a necessidade de compreensão dos “desafios do Transconstitucionalismo”, pois em um mundo cada vez mais interconectado, os problemas constitucionais, como os direitos humanos e ambientais, ultrapassam as fronteiras estatais. O conceito de "transconstitucionalismo" aponta para a necessidade de racionalidades transversais e de um aprendizado recíproco entre diferentes ordens jurídicas (estatais, internacionais, supranacionais, transnacionais e locais). Isso é crucial para evitar a "expansão imperial" de uma ordem sobre outra e para encontrar soluções consistentes e socialmente adequadas, especialmente em casos de colisões complexas.

Portanto, o constitucionalismo crítico serve como um marco teórico que nos permite não apenas diagnosticar a inefetividade e as contradições na aplicação do direito em cenários como o da mineração versus meio ambiente, mas também buscar caminhos para uma práxis jurídica que leve a sério as promessas da Constituição, promovendo uma inclusão socioeconômica e identitária e resistindo à instrumentalização do direito por lógicas excludentes. (Coelho; Mayos; Safe, 2021).

Referências Bibliográficas:

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

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

COELHO, Diva Safe; COELHO, Saulo Pinto; DINIZ, Ricardo Spindola. Direitos fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua autodescrição crítica no Brasil. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 59, p. 59–87, set./dez. 2019.

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Alice. Avaliando os Impactos de Mineração para o (não)desenvolvimento enquanto questão de Política Pública: análises propositivas na interface do direito e políticas públicas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**, Belo Horizonte, ano 23, n. 136, p. 73-104, jul./aug. 2024.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; Solsona, Gonçal Mayos; Safe, Diva Júlia Sousa da Cunha. Por que o Brasil fracassa: um ensaio sobre as teses neo-institucionalistas de Acemoglu e

Robinson na perspectiva das políticas públicas e do Constitucionalismo Crítico. **Singular: sociais e humanidades**, Palmas, TO, ano 3, v. 1, n. 4, jan./jul. 2021.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Geografia constitucional: sistemas juspolíticos e globalização*. Lisboa: Quid Juris, 2009.

GARGARELLA, Roberto. **Conversa entre iguais**: a importância do diálogo na construção de políticas públicas. São Paulo: Editora XYZ, 2017.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2015.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto *et al*. (org.). **Dicionário de Ecologia Política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2024.

NEVES, Alice Santos. *Relatório 3: arcabouço legal da atividade mineral em Goiás* [recurso eletrônico]. Goiânia: Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços 2024.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996.

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

NEVES, Marcelo. Os Estados no centro e os Estados na periferia: Alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, n. 206, p. 111-136, abr./jun. 2015.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2008.

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

SARMENTO, Elisângela Campos Damasceno; Moura, Geraldo Jorge Barbosa. A Ecocrítica e o ensino interdisciplinar de Literatura e Ecologia: um estudo topofóbico-topofílico a partir de obras literárias regionais. **Concilium**, v. 22, n. 1, p. 365-378, 2022.

SCHLIEPHAKE, Christopher. Perfil Ecocriticismo e Ambientes Antigos. **The Classical Review**, v. 72, p. 393-396, 2022.

SERRA, Silva Helena; ESTEVES, Cristina. **Mineração**: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial. Coordenador: Fernando Herren Aguillar. São Paulo: Saraiva, 2012.

YADAV, C.; SINHA, J. Explorando a evolução da ecocrítica: um estudo bibliométrico e revisão de literatura. **Multidisciplinary Reviews**, v. 7, n. 12, 2024.