

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Bárbara Pereira de Abreu

MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA COMPENSAÇÃO  
FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS - CFEM PARA A  
DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA EM MUNICÍPIOS MINERADORES DE MINAS  
GERAIS

Belo Horizonte

2021

BÁRBARA PEREIRA DE ABREU

**MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA COMPENSAÇÃO  
FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS - CFEM PARA A  
DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA EM MUNICÍPIOS MINERADORES DE  
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2021

A162m Abreu, Barbara Pereira de.  
Mineração e desenvolvimento [manuscrito]: uma análise da  
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais –  
CFEM para a diversificação da economia em municípios  
mineradores de Minas Gerais / Barbara Pereira de Abreu. – 2021.  
[13], 109 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação  
João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho, 2021.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 113-120


1. Mineração – Município – Minas Gerais. 2. Compensação  
Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). 3. Desenvolvimento  
econômico – Município – Minerador – Minas Gerais. I. Carneiro,  
Ricardo. II. Título.

CDU 622(815.1)



**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
TURMA M-2019/2021

Aos trinta e um de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: uma análise da compensação financeira pela exploração de recursos minerais - CFEM para a diversificação da economia em municípios mineradores de Minas Gerais.", elaborada por **BÁRBARA PEREIRA DE ABREU**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**, Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Avaliador** e Doutor **Múcio Tosta Gonçalves (UFSJ) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

  
Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**

  
Professor Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Avaliador**

  
Professor **Múcio Tosta Gonçalves (UFSJ) – Avaliador**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – CNPJ: 17.464.652/0001-80 – [www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Curso de Mestrado em Administração  
Pública

Reconhecido pelas Portarias do MEC: 1.733 de 07/12/1999; 2.530 de 4/9/2002; 2.878 de 24/08/2005;  
524 de 29/04/2008; 1.077 de 31/08/2012; 656 de 22/05/2017; 809, de 14/03/2019

## AGRADECIMENTOS

Palavras para exprimir o apoio e carinho experimentados ao longo deste trabalho não mensuram todo o meu agradecimento àqueles que estiveram comigo nesta empreitada. Deixo nessas poucas palavras todo meu reconhecimento e gratidão.

À Fundação João Pinheiro e, especialmente, ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Carneiro, todo meu reconhecimento pelos ensinamentos compartilhados que só vieram a acrescer minha experiência profissional e de vida e pela excelente orientação e presença constante em todos os momentos.

Aos meus pais por todo amor e apoio em toda minha vida e por me ajudarem a ser a pessoa que sou. Obrigada por tudo!

Ao meu marido e companheiro de vida, pelas palavras de incentivo em cada momento difícil e por acreditar que eu seria capaz de chegar ao fim desta jornada.

À Ana Góis e Cláudia Brito, muito obrigada por me acolherem com tanto zelo e por terem permitido e incentivado o início deste trabalho.

Aos amigos da Procuradoria Jurídica do Município de Itabirito, pelos conhecimentos compartilhados e pela amizade diária.

À Deus “louvo e agradeço” pela oportunidade concedida, pela força e coragem.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo os municípios mineradores do Estado de Minas Gerais, os quais contam com uma de suas principais fontes de receita a Contribuição Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, prevista no art. 20, §1º da CF/1988. O objetivo geral da pesquisa é analisar de que maneira os municípios estão promovendo a gestão do desenvolvimento econômico local, tendo em perspectiva a necessidade premente da diversificação das atividades produtivas. A busca pela diversificação é vista como necessária dada a natureza finita dos recursos minerais e o consequente exaurimento da atividade de exploração mineral. Foi construído, primeiramente, um panorama dos maiores municípios arrecadadores de Minas Gerais, a fim de constatar a importância das receitas para a administração pública local, sendo, em seguida, averiguado, à luz da noção de capacidade estatal e dos principais instrumentos de planejamento local, se eles dispõem de estruturas para a promoção de políticas públicas voltadas à diversificação de suas respectivas economias. O trabalho justifica-se pela expressividade de valores arrecadados pelos municípios com a CFEM, pelos efeitos deletérios causados pela atividade em territórios mineradores, bem como pelas consequências a serem suportadas pela Administração local com o eventual encerramento das atividades de exploração mineral. A pesquisa realizada lastreou-se em revisão bibliográfica, levantamentos e análises de documentos, entrevista e questionários. Verificou-se que, em que pese a atividade minerária seja um fator de crescimento das economias locais, iniciativas para a promoção da diversificação econômica ainda são incipientes, sendo necessária a criação de capacidades estatais, bem como o aprimoramento das capacidades já instaladas. O que pode justificar os resultados é a ausência de planejamento com o intuito de lidar com a aplicação dos *royalties* da mineração, bem como a ausência de comprometimento da gestão pública local com as políticas de promoção de desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Municípios mineradores. CFEM. Desenvolvimento local. Diversificação econômica.

## **ABSTRACT**

The present work has as its subject of study the mining municipalities in the state of Minas Gerais, which count as one of their main sources of revenue with the Financial Contribution for the Exploration of Mineral Resources – CFEM, foreseen in article 20, §1º of Federal Constitution of 1988. The general objective of the research is to analyze how municipalities are stimulating the management of local economic development, considering the current need for diversification of productive activities. The seek for diversification is seen as necessary, given the finite nature of mineral resources and the consequent exhaustion of mineral exploration activity. First, it was built an overview of the biggest tax-gathered municipalities of Minas Gerais in order to verify the importance of revenues for the local public administration. Then, it was ascertained, in accordance with the notion of the state capacity and of the main instruments of local planning, whether they have structure to promote public policies for the diversification of their respective economies. The work is justified by the expressiveness of the values collected by the municipalities with the CFEM by the deleterious effects caused by the activity in mining territories, as well as the consequences to be supported by the local Administration with the eventual closure of mineral exploration activities. The research conducted was based on bibliographic review, survey and document analysis, interviews and questionnaires. It was verified that, in spite of the mining activity being a growth factor of local economies, initiatives to promote economic diversification are still incipient, and it is necessary to create state capacities, as well as the improvement of the already installed capacity. What can justify the results is the absence of planning in order to deal with the application of mining royalties, as well as the lack of commitment of the local public management with the policies for economic development promotion.

**Key-words:** Mining Municipalities. CFEM. Local Development. Economic Diversity.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANM – Agência Nacional de Mineração

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTN – Código Tributário Nacional

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPI – Imposto sobre os Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

IR – Imposto sobre a renda

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Renda mineral como variável para o desenvolvimento.....	37
<b>Figura 2</b> – Localização do Quadrilátero Ferrífero.....	64

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Percentual de distribuição da CFEM.....	46
<b>Gráfico 2</b> – Evolução do PIB nos municípios mineradores (2010-2018)* .....	66
<b>Gráfico 3</b> – Composição do PIB por setores econômicos nos municípios mineradores (2010-2018) .....	67
<b>Gráfico 4</b> – Evolução dos empregos no setor formal e no setor extrativo mineral nos municípios mineradores (2010-2018) .....	69
<b>Gráfico 5</b> – Evolução da arrecadação da CFEM nos municípios mineradores (2010-2018)* ...	72
<b>Gráfico 6</b> – IFGF - Autonomia dos municípios mineradores* (2013-2018**) .....	76
<b>Gráfico 7</b> – IFGF-Investimentos dos municípios mineradores* (2013-2018**) .....	77

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Alíquotas para fins de incidência da CFEM.....	46
<b>Quadro 2</b> – Órgãos municipais voltados ao desenvolvimento econômico nos municípios mineradores.....	84
<b>Quadro 3</b> – Programas atribuídos à diversificação econômica no PPA (2018-2021) dos municípios mineradores.....	86
<b>Quadro 4</b> – Plano Diretor e diretrizes para o desenvolvimento econômico nos municípios mineradores.....	89
<b>Quadro 5</b> – Fundos de desenvolvimento econômico nos municípios mineradores.....	92
<b>Quadro 6</b> – Incentivos fiscais, econômicos e materiais nos municípios mineradores.....	96
<b>Quadro 7</b> – Canais de interlocução com a sociedade civil nos municípios mineradores.....	98
<b>Quadro 8</b> – Desafios na gestão da CFEM e na agenda de desenvolvimento local.....	107

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Aspectos gerais dos municípios mineradores (2010-2018) .....	65
<b>Tabela 2</b> – PIB <i>per capita</i> dos municípios mineradores (2010-2018) .....	68
<b>Tabela 3</b> – IDHM dos municípios mineradores (2010) .....	70
<b>Tabela 4</b> – IFDM - Geral e IFDM - Emprego e Renda dos municípios mineradores (2010-2016) .....	71
<b>Tabela 5</b> - Participação da CFEM nas receitas dos municípios mineradores (2010-2018) .....	73
<b>Tabela 6</b> – Arrecadação de receitas próprias nos municípios mineradores (2018) .....	74
<b>Tabela 7</b> - Gasto <i>per capita</i> com desenvolvimento econômico nos municípios mineradores (2010-2018) .....	78
<b>Tabela 8</b> - Esforço orçamentário em desenvolvimento econômico nos municípios mineradores (2010-2018) .....	79

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 FEDERALISMO .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Contextualização de federalismo: origens e definições .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Federalismo cooperativo e relações intergovernamentais .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 Trajetória do federalismo brasileiro e o papel dos municípios .....</b>	<b>27</b>
<b>3 MINERAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONTEXTO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 A relação entre a abundância dos recursos naturais e o desenvolvimento .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 A “maldição” dos recursos subnacionais e a mitigação de seus efeitos em âmbito local .....</b>	<b>38</b>
<b>4 ESTRUTURA DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E AS RENDAS PROVENIENTES DA MINERAÇÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Receitas próprias e transferências pertencentes aos entes municipais .....</b>	<b>41</b>
<b>4.2 A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM: normatização e aplicação .....</b>	<b>44</b>
4.2.1 A normatização da CFEM .....	44
4.2.2 Aspectos concernentes à aplicação da CFEM .....	48
<b>5 CAPACIDADE ESTATAL E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>53</b>
<b>5.1 Capacidade estatal .....</b>	<b>53</b>
<b>5.2 Principais instrumentos de planejamento e gestão municipal .....</b>	<b>58</b>
5.2.1 Plano Plurianual – PPA .....	60
5.2.2 Plano Diretor .....	61
<b>6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS .....</b>	<b>63</b>
<b>6.1 Panorama dos municípios mineradores do Estado de Minas Gerais .....</b>	<b>64</b>
<b>6.2 Finanças municipais e CFEM .....</b>	<b>71</b>
<b>6.3 Capacidade estatal nos municípios mineradores .....</b>	<b>80</b>
<b>6.4 Explorando as potencialidades e os desafios na busca da diversificação produtiva das economias locais .....</b>	<b>105</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>

<b>APÊNDICE A - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO - ENTREVISTA AMIG.....</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO GESTORES MUNICIPAIS .....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco a promoção do desenvolvimento econômico em municípios mineradores, para os quais a atividade minerária representa expressiva arrecadação aos cofres públicos. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM se destaca, sendo prevista no artigo 20, §1º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o qual assegura à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por esta exploração (BRASIL, 1988).

A distribuição dos recursos provenientes da CFEM se dá na proporção de 60% aos municípios produtores, sendo estes os maiores beneficiários do montante distribuído, representando uma importante oportunidade de ampliação dos investimentos e das políticas públicas locais. O restante dos valores é repartido na proporção de 7% para a entidade reguladora do setor de mineração; 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); 15% para Estados onde ocorrer a produção; e 15% para os municípios afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus território (BRASIL, 2017a).

Entretanto, a literatura aponta que a utilização dos recursos advindos da atividade minerária não acarreta, necessariamente, o desenvolvimento econômico e social dos municípios mineradores (BORGES; BORGES, 2011; RODRIGUES; MOREIRA; COLARES, 2016). A teoria da “maldição dos recursos naturais” sugere uma negativa ligação entre a abundância dos recursos naturais e o crescimento socioeconômico dos territórios, podendo citar, entre os fatores explicativos, a utilização ineficiente dos recursos (DAVIS; TILTON, 2005). Assim, diante de estudos prévios realizados, é possível afirmar que o aumento na arrecadação dos recursos oriundos da exploração mineral não proporciona uma melhoria no desenvolvimento econômico e social da população local. Enríquez (2007, p. 360) utiliza o termo “armadilha do caixa único” para afirmar que, na ausência de condições institucionais favoráveis, “os recursos da CFEM entram nos caixas únicos das prefeituras e são ‘engolidos’ pelas necessidades imediatas e

ilimitadas que todos os municípios apresentam” para o financiamento de suas atividades de natureza continuada relacionadas à prestação de serviços à população.

Salienta-se que recente alteração promovida pela Lei n.º 13.540, de 18 de dezembro de 2017 determinou a destinação de 20% das parcelas destinadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos quais ocorre a produção, preferencialmente, para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Por outro lado, já se posicionou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) no sentido de que os recursos devem ser aplicados em projetos que, direta ou indiretamente, beneficiem a comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação.

O presente estudo possui natureza qualitativa e quantitativa. A respeito do método qualitativo, Silveira e Córdova (2009, p. 31) afirmam que “preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.”. No mesmo sentido, Godoy (1995) afirma que a pesquisa qualitativa busca captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas envolvidas, permitindo-se entender a dinâmica do fenômeno. Por sua vez, a pesquisa quantitativa lida com informações quantificáveis, por meio de uma análise objetiva.

De acordo com os objetivos propostos, a pesquisa tem caráter descritivo, na medida em que, considerando o contexto de forte dependência econômica dos municípios mineradores em relação às receitas oriundas da atividade minerária, bem como a natureza esgotável dos recursos minerais, o presente estudo objetiva, a partir da análise de casos previamente selecionados, analisar de que maneira os municípios estão promovendo a gestão do desenvolvimento econômico local, tendo em perspectiva a necessidade premente da diversificação das atividades produtivas. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- (i) Realizar o levantamento, sistematização e análise de dados referente aos recursos da CFEM arrecadada pelos municípios mineradores, a fim de se verificar a relevância na composição da receita pública local;
- (ii) Abordar, criticamente, os aspectos normativos referentes à CFEM;
- (iii) Analisar o posicionamento do TCEMG acerca da aplicação dos recursos pelos municípios mineradores mineiros e como o órgão de controle vem agindo no tocante a assegurar a observância de sua recomendação;
- (iv) Averiguar a existência de capacidades estatais para a promoção de políticas públicas de diversificação da economia local nos municípios;

- (v) Identificar os limites e desafios enfrentados pelos governos locais, no que se refere à gestão e alocação dos recursos provenientes da atividade mineral, bem como na agenda de desenvolvimento local, através da percepção dos gestores públicos municipais e atores envolvidos.

Verifica-se que a abordagem se insere na perspectiva da melhor gestão dos recursos de forma a buscar a promoção da diversificação da economia local. Para Borges e Borges (2011, p. 82), a preocupação que se deve ter em relação à atividade de exploração mineral é “a condição finita do recurso mineral e a situação construída às futuras gerações. Nesse sentido, o direcionamento dos investimentos por meio das demandas locais deve ser uma constante.”.

No desenvolvimento da pesquisa, optou-se pela revisão de literatura selecionada e investigação e análise de determinados casos envolvendo a temática, os quais foram abordados de forma conjunta, simultaneamente, em dez municípios mineradores de Minas Gerais, o que possibilitou identificar evidências inseridas em diferentes contextos no tocante às habilidades dos municípios na formulação e implementação de políticas de promoção do desenvolvimento econômico local.

Para a seleção dos casos, foram realizados levantamentos preliminares do valor de arrecadação da CFEM no ano de 2019 nos municípios de Minas Gerais segundo dados da Agência Nacional de Mineração - ANM. Assim, a partir da quantificação, criou-se um *ranking* dos dez maiores arrecadadores do estado, sendo eles: Congonhas, Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabirito, Mariana, Brumadinho, Itatiaiuçu e Belo Vale.

O delineamento da pesquisa foi feito por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista e questionários.

A pesquisa bibliográfica serviu como base fundamental para a construção teórica das questões centrais do estudo e envolveu livros, publicações em periódicos e trabalhos acadêmicos concernentes à temática, sendo utilizados como meio de busca bases científicas eletrônicas, como Scielo.

A pesquisa documental, segundo Godoy (1995, p. 21), é caracterizada como o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares”. Assim, visando compreender a capacidade da administração pública local no que se refere à habilidade de implementar políticas que compõem a agenda de governo relativamente à diversificação econômica, procedeu-se a análise da estrutura administrativa dos municípios com intuito de identificar a existência de secretarias e órgãos da administração pública com atribuição de

promover ações na área do desenvolvimento econômico, dos instrumentos de planejamento e gestão municipal, como Plano Diretor, que traça cenários, diretrizes e objetivos referentes ao desenvolvimento local a partir de uma perspectiva de longo prazo, o PPA (quadriênio 2018-2021), que contempla a política pública municipal a partir de uma perspectiva de médio prazo, demais legislações municipais que tenham relação com a temática do desenvolvimento econômico e, por fim, as formas de inserção e participação da sociedade civil na tomada de decisão das políticas, com foco nos conselhos de desenvolvimento econômico.

O levantamento das informações foi realizado nos sites institucionais dos municípios, em banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, elaborado pela Fundação João Pinheiro e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM e Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF, calculados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Outra fonte de pesquisa documental remete ao TCEMG, direcionando-se a atenção para as auditorias operacionais realizadas nos municípios de Itabira (Auditoria Operacional n.º 951.400), Nova Lima (Auditoria Operacional n.º 969.686), Conceição do Mato Dentro (Auditoria Operacional n.º 969.334), São Gonçalo do Rio Abaixo (Auditoria Operacional n.º 959.081) e Itabirito (Auditoria Operacional n.º 969.676), as quais visam analisar o desempenho das políticas públicas para a mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial ambientais e não diversificação das atividades econômicas.

Após o levantamento dos dados, foi realizado contato telefônico ou por meio eletrônico com as organizações, visando dirimir dúvidas e complementar informações que não foram encontradas nos sites institucionais. No que se refere à busca de informações nos sites institucionais, observou-se alguns entraves, podendo citar ausência de disponibilização de informações de conselhos e fundos municipais e divulgação facilitada da legislação, sendo necessário o acesso a vários *links*, divulgação das posteriores alterações das legislações, as quais, por vezes, não eram disponibilizadas de forma conjunta ou por meio de referências de atualização nos próprios documentos, bem como dificuldades no manuseio dos documentos, disponibilizados, em alguns casos, em formato não digitável.

Os dados coletados foram complementados com entrevista e questionários (Apêndice A e B), com a finalidade de conhecer os desafios dentro da realidade específica de cada município pesquisado. Primeiramente, realizou-se entrevista, na data de 17 de agosto de 2020, por meio de roteiro semiestruturado, com importante ator no cenário da mineração brasileira, a Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil – AMIG, cuja função é a defesa dos interesses dos municípios dentro do segmento de mineração junto ao Poder Público.

Por intermédio do Consultor de Relações Institucionais e Desenvolvimento Econômico, o qual, no cumprimento de suas atribuições, tem contato direto com diferentes municípios, proporcionando-lhe um conhecimento panorâmico acerca da realidade local, apurou-se as principais limitações enfrentadas pelos municípios no tocante à promoção do desenvolvimento local no contexto de forte dependência econômica da atividade mineradora. A entrevista foi gravada, tendo sido obtida autorização para identificação do entrevistado.

Neste ponto, cabe salientar as limitações enfrentadas no desenrolar da pesquisa no que se refere às tentativas de realizar entrevistas com os gestores públicos municipais. Inicialmente, pretendia-se realizar entrevistas com representantes de todos os municípios selecionados. Entretanto, foram encontradas dificuldades operacionais em seu agendamento e realização, estando relacionadas à situação de emergência em saúde pública causada pelo COVID-19, bem como pela ocorrência das eleições municipais no mês de novembro de 2020, com a consequente troca da gestão municipal no início de 2021, não tendo sido atendidas às solicitações para realização das entrevistas.

Assim, optou-se por transformar o roteiro de entrevista em um questionário sintético, com intuito de obter as percepções dos gestores de forma mais célere e facilitada. Esse questionário foi enviado por e-mail a todos os municípios selecionados para a pesquisa no período de outubro a dezembro de 2020, entretanto apenas cinco municípios retornaram respostas (Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, Itabirito, Itatiaiuçu e Belo Vale).

A literatura revisada aponta na direção de que a combinação de ausência de planejamento estruturado com o intuito de lidar com a aplicação dos *royalties* com a ausência de comprometimento da gestão pública local com as políticas de desenvolvimento econômico tende a levar a uma aplicação dos recursos que não demonstra eficácia para a diversificação.

Justifica-se a abordagem do tema pela expressividade do numerário dos *royalties* arrecadados pelos municípios mineradores diante de um cenário de encerramento da exploração pela natureza não-renovável dos recursos minerais, o que pode acarretar um colapso financeiro nas administrações locais. Tal fato potencializa a responsabilidade do Poder Público local relativamente ao bom uso dos recursos.

No entanto, o aproveitamento desse potencial demanda esforços para o aperfeiçoamento das capacidades estatais voltadas à diversificação produtiva local. Conforme afirma Enriquez (2007), tão importante quanto a significância dos volumes de *royalties* da mineração é a forma como as receitas são aplicadas pelos gestores públicos.

A fim de cumprir o proposto, a presente dissertação compõe-se de sete capítulos, iniciando-se por esta introdução, cuja finalidade é apresentar o inteiro teor da pesquisa, os

objetivos, justificativas, hipótese e procedimentos metodológicos. Na sequência, o segundo capítulo traz uma abordagem acerca do federalismo, contextualizando-o e dando ênfase aos municípios, visto seu papel de relevo na federação brasileira, responsáveis pela promoção de políticas públicas em âmbito local. Já o terceiro capítulo promove a contextualização da relação entre mineração, desenvolvimento e ambiente institucional. O quarto capítulo traz uma abordagem da estrutura das receitas e rendas provenientes da mineração, especialmente da CFEM, enquanto o quinto capítulo revisa a literatura sobre capacidade estatal, a fim de criar um suporte teórico na investigação das estruturas municipais para promoção de políticas públicas para a diversificação econômica. O sexto capítulo é dedicado a apresentação e análise dos casos, sendo resultado da análise documental, entrevista e questionários. Por fim, apresenta-se as considerações finais, sintetizando os resultados da pesquisa.

## **2 FEDERALISMO**

A presente seção aborda a temática do federalismo, no que se refere aos conceitos e origens, bem como sua aplicação à realidade brasileira, destacando os municípios como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e financeira para a consecução de políticas públicas de interesse local, como posto na CF/1988. Nessa perspectiva, imperioso trazer à baila a dinâmica do federalismo fiscal, compreendido nas relações intergovernamentais entre os entes federados, o que se faz por meio da repartição de receitas tributárias, para além das receitas próprias, e distribuição de competências administrativas, exclusivas e partilhadas, para a execução de políticas públicas e prestação de serviços à sociedade. Assim, para a compreensão da formulação e implantação de políticas públicas, faz-se necessário ter em perspectiva o arranjo federativo e as relações intergovernamentais que foram se delineando no contexto brasileiro pós CF/1988.

### **2.1 Contextualização de federalismo: origens e definições**

Inicialmente, cabe ressaltar a existência de formas distintas de organização político-territorial do Estado. A literatura que trata da temática considera dois tipos principais de organização estatal, as quais são demarcadas tendo em perspectiva o grau de concentração do exercício do poder político no espaço territorial do Estado. Assim, têm-se estados organizados sob a forma unitária ou federativa.

No Estado Unitário, as decisões de natureza política e institucional são tomadas pelo poder central, com a repartição de competências com os entes descentralizados ocorrendo apenas no âmbito administrativo. Nessa forma de organização política, “a autonomia dos entes subnacionais deriva do centro, que delega funções e autoridade às instâncias locais, mas sem que isso resulte numa autonomia de direito às localidades.” (ABRUCIO, 2015, p. 56). Por sua vez, no Estado Federativo, os entes que o compõem – o nível central e os níveis subnacionais ou, também, denominados regionais – são dotados de autonomia política e institucional, bem como administrativa, para definir questões atinentes às suas respectivas competências (OLIVEIRA, 2007). A autonomia no Estado Federativo é originária, resultando na união dos entes central e subnacionais, os quais coexistem de forma interdependente (ABRUCIO, 2015), sendo, desta feita, o oposto da forma de organização unitária. No entanto, como observa Mendes (2004), Estados Unitários não levam, necessariamente, a administrações centralizadas, existindo tanto situações de delegação de poder a agências ou representantes do poder central

em bases territorializadas, quanto a presença de entes territoriais autônomos, com personalidade jurídica própria e capacidade de decisão em determinadas questões sem a interferência do poder central, o que, de certa forma, o aproxima do Estado Federal.

Ainda, uma terceira forma de organização político-territorial do Estado pode ser identificada, denominada confederação, a qual se caracteriza pela união de estados soberanos que se unem em virtude de objetivos comuns e específicos, tendo “o *locus* do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política.” (SOARES, 1998, p. 141). Nesse tipo de organização político-territorial, a força dos governos regionais é determinante, em detrimento do poder do governo central. A origem da forma federativa de Estado remonta ao federalismo norte-americano, o qual, após a formação de uma confederação criada para atendimento de interesses comuns e preservação da independência diante da metrópole inglesa, se redesenhou para garantir a autonomia das unidades independentes, visando à construção e consolidação de um Estado nacional (OLIVEIRA, 2007). Dallari (2012) afirma que o modelo de confederação norte-americano estabelecia laços frágeis e pouco eficazes, com constantes conflitos de interesses, em que pese a existência do sentimento de solidariedade entre as unidades, o que tornou necessária a revisão do modelo, abrindo caminho para o modelo federal.

A literatura aponta que, não obstante o federalismo norte-americano ter servido de inspiração às demais nações, cada uma apresentou especificidades decorrentes do seu contexto (SOUZA, 2005). No caso brasileiro, o federalismo “não resultou de um pacto entre unidades autônomas [como no norte-americano], mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados.” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 03).

Em uma definição clássica, para Elazar (1987, p. 05),

o termo "federal" é derivado do latim *foedus*, que, como o termo hebraico *brit*, significa aliança. Em essência, um arranjo federal é um acordo de parceria, estabelecido e regulado por uma aliança, cujas relações internas refletem o tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os sócios, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e a tentativa de promover uma unidade especial entre eles.

Já Soares (1998, p. 138) conceitua o sistema federal como

uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membros, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas.

Segundo Elazar (1987), o federalismo tem como princípio a não-centralização, considerando a interação entre os entes federados e ausência de hierarquia. Para o autor,

não-centralização não é o mesmo que descentralização, [...] Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar de acordo com sua vontade [...]. Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não-centralizados. [...] Estruturalmente, eles são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, eles compartilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seu papel de formulação política e seus poderes de decisão. Para usar um outro tipo de imagem, a descentralização implica hierarquia – uma pirâmide de governos em que o poder flui do topo para a base – ou do centro para a periferia [...]. A não-centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos com poder distribuído de tal forma que a ordem dos governos não é fixa. (ELAZAR, 1987, p. 34-35).

Desta feita, conforme as concepções acima, depreende-se que, à caracterização do federalismo, é necessária a presença de duas esferas de governo – central e subnacional – coexistindo dentro da mesma base territorial, ambas dotadas de autonomia, a qual se alia às noções de reciprocidade e cooperação entre os entes constituintes. Para Elazar (1987), a definição de federalismo pressupõe a combinação de um autogoverno e de regras compartilhadas. Trata-se de um arranjo, “capaz de conciliar interesses territoriais divergentes e equilibrá-los numa estrutura de pesos e contrapesos institucionais (*checks and balances*)”. (SOARES, 1998, p. 151). Este mecanismo de freios e contrapesos, conforme Abrucio (2005, p. 44), tem por finalidade a “fiscalização recíproca entre os entes federativos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e, desse modo, acabe com a autonomia dos demais”. O pacto federativo é oriundo de uma Constituição, a qual Oliveira (2007) denomina “contrato federativo”, no qual são estabelecidas competências e responsabilidades políticas, administrativas e fiscais entre os entes federados.

A escolha pelo federalismo deriva de duas condições, na visão de Abrucio (2005). A primeira é a existência de heterogeneidades que, de certa forma, possam dividir a nação. Nesse caso, a adoção da estrutura federalista é necessária, sob pena de se incorrer em instabilidades e riscos de fragmentação. A segunda condição é o discurso de unidade na diversidade, aliando-se autonomia local e integridade, ou seja, resguardar a autonomia local ao mesmo tempo em que se busca manter a integridade territorial (ABRUCIO, 2015).

Oliveira (2007, p. 04) explicita o exposto do seguinte modo:

em contextos marcados por pluralidades territoriais e diversidades de natureza econômica, étnico-linguística, religiosa etc., e são fortes as forças centrífugas

(descentralizantes) que atuam para preservar autonomia e identidades regionais, o federalismo aparece como a melhor forma de organização para garantir, por meio da distribuição do poder político territorial, as condições necessárias para a construção da unidade e do Estado nacional. Neste caso, é ele que representa a melhor resposta para acomodar as divergências existentes, garantir o equilíbrio entre as forças centrípetas (centralizantes) e centrífugas (descentralizantes) e assegurar a unidade nacional.

O Brasil, na perspectiva analítica acima, contém heterogeneidades constitutivas que o impedem de ser uma nação sem que haja um arranjo federativo (ABRUCIO, 2015), a citar sua extensa dimensão territorial, sendo constituído por regiões que apresentam disparidades econômicas e sociais, bem como diversidades étnicas e culturais.

Observa-se, ainda, que uma das características do supracitado pacto federativo é o caráter da indissolubilidade. No Brasil, a CF/1988 determina que a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Assim, “inadmissível qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município da Federação, inexistindo em nosso ordenamento jurídico o denominado direito de secessão” (MORAES, 2012, p. 288).

Pelo exposto, verifica-se que a consolidação do federalismo em uma nação pressupõe a presença das seguintes características: (i) pacto federativo que permita a coexistência da autonomia e da interdependência, fundamentos primários do federalismo; (ii) o estabelecimento pela Constituição de duas esferas de governo, a nacional e a subnacional; (iii) o contrato federativo precisa ser garantido por instituições, as quais garantem os direitos dos pactuantes e controle mútuos; e (iv) relações intergovernamentais e de coordenação entre os entes federados (ABRUCIO, 2015).

No Brasil, as bases do federalismo foram sendo construídas ao longo de suas diversas constituições, alternando momentos de fragilidades e consolidação, conforme se apresentava o contexto histórico e político do país, como será discutido na seção 2.3.

## **2.2 Federalismo cooperativo e relações intergovernamentais**

A fim de se compreender as dinâmicas do federalismo e das relações intergovernamentais, é necessário, primeiramente, delinear, à luz do federalismo fiscal, a construção dos diversos modelos de relações estabelecidas entre as esferas governamentais ao longo do tempo e o papel assumido pelo Estado. O federalismo fiscal é uma vertente das ciências econômicas, no qual se analisa a

distribuição das competências, de receitas e de encargos entre as esferas governamentais, visando determinar as estruturas que são capazes de garantir maior eficiência na alocação de recursos no âmbito do Estado, quando unidades distintas de governo se encontram encarregadas dessa tarefa. (OLIVEIRA, 2007, p. 08).

Referidas contribuições têm como ponto central a descentralização, de forma a se compreender quais funções serão exercidas por cada ente federado, na busca da eficiência na oferta de serviços públicos e atendimento das preferências locais.

No contexto do federalismo fiscal, Affonso (2003) identifica três momentos que definiram a construção teórica sobre o federalismo e demarcaram as relações entre Estado e mercado. O primeiro remete à economia do bem-estar (*welfare economics*), caracterizada pela forte atuação estatal; o segundo caracteriza-se pela predominância da *public choice* (e do neoliberalismo), enfatizando a redução da intervenção estatal na economia; e por fim, o terceiro apresenta a visão neoinstitucionalista, que relativiza a descentralização, defendendo maior coordenação pelo governo central, nos seus aspectos regulador e articulador.

Na perspectiva do autor, as teorias do federalismo acompanharam a evolução histórica do pensamento econômico, refletindo a visão hegemônica acerca da dinâmica do mercado e do papel do Estado, que se altera ao longo do tempo. Em sua interpretação,

no período de centralização após a segunda Guerra Mundial, temos a *welfare economics* e o federalismo fiscal, no período de emergência das políticas e reformas neoliberais – dentre as quais o *new federalism*; nos anos 70 e 80, temos a *public choice* e o *competitive federalism*; nos anos 90, após duas décadas de reformas liberais, a *mainstream* apresenta-se como recentralizadora na perspectiva da *new institutional economics* e da *new political economy*, embora com um conteúdo distinto daquele encarnado no centralismo da *welfare economics* e do *Welfare State* dos anos 50 e 60. (AFFONSO, 2003, p. 145).

Para Affonso (2003), no contexto da *welfare economics*, o Estado se apresenta como regulador das falhas de mercado, atuando em situações nas quais a eficiência alocativa do mercado não funciona de forma ideal, bem como para assegurar níveis adequados de ocupação produtiva e padrões mais equitativos de distribuição de renda. Assim, as funções clássicas do Estado – alocativa, distributiva e estabilizadora – deveriam ser distribuídas de forma a proporcionar maiores ganhos de eficiência. Em outras palavras,

sendo o Estado considerado necessário para complementar o sistema, corrigir disparidades/desigualdades e garantir a estabilidade econômica, a principal preocupação foi a de traçar o melhor desenho das estruturas que lhe dariam melhores condições para atuar com eficiência e, no caso de estruturas federativas (descentralizadas), identificar a melhor estrutura de distribuição de competências e de responsabilidades entre as distintas esferas governamentais, à luz dessa preocupação. (OLIVEIRA, 2007, p. 11).

Neste ponto, é crucial perceber que “para a *welfare economics* e, em particular, para o ‘federalismo fiscal’, o federalismo é entendido como ‘descentralização’.” (AFFONSO, 2003, p. 24). O foco de análise está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo e na garantia de subsídios, transferências fiscais e instrumentos de relações intergovernamentais, capazes de complementar as receitas dos governos subnacionais e assegurar uma oferta eficiente de bens públicos (VARGAS, 2011).

Na interpretação da *welfare economics*, que conflui para o federalismo cooperativo, argumenta-se que há melhor adequação das funções distributivas e estabilizadora no governo central, em razão de mecanismos de implementação, enquanto a função alocativa, que compreende a provisão de bens e serviços de interesse coletivo, é mais bem exercida pelos governos subnacionais, de forma descentralizada, em razão da proximidade do governo com as demandas da sociedade regional e/ou local (AFFONSO, 2003; OLIVEIRA, 2007; VARGAS, 2011). Do ponto de vista alocativo, postula ser necessário que o governo central garanta, por meio de mecanismos de cooperação, a distribuição de competências tributárias e transferências fiscais, visando reduzir as disparidades regionais.

Assim, no contexto do federalismo cooperativo, as relações intergovernamentais constituem peça-chave, haja vista que “a expansão e a complexificação crescentes das políticas públicas aumentam a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico de federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente.” (ABRUCIO, 2015, p. 59).

Entretanto, uma nova teoria começa a ser construída nos anos 70 e 80, fundada na vertente da *public choice*, caracterizada pela limitação das ações do Estado. Nesse sentido, “a teoria da escolha pública reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada e deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado.” (VARGAS, 2011, p. 56). Surge, nesse contexto, a ideia de subsidiariedade,

cabendo ao Governo Central restringir-se a fazer o que não pode ser feito por um nível inferior de governo, devendo-se dar ênfase ao financiamento dos gastos com a receita própria obtida por cada unidade da federação e estabelecer uma vinculação estrita entre dispêndios e receitas, indispensável tanto para melhorar a gestão pública - e, conseqüentemente, a eficiência - como para envolver o cidadão no processo de fiscalização, controle e cobrança dos atos dos governantes. (OLIVEIRA, 2007, p. 26).

No que se refere às relações intergovernamentais, a *public choice theory* pode ser associada ao federalismo competitivo, o qual “privilegia a competição entre diferentes níveis

de governo ou entre Estados e entre Municípios como forma de promover a eficiência econômica.” (AFFONSO, 2003, p. 62).

O federalismo competitivo vai ganhando espaço sob a égide do neoliberalismo, tendo por características: a (i) limitação do poder central e, conseqüente fortalecimento da descentralização, a fim de promover a competição/concorrência entre os níveis do Estado; (ii) descentralização das políticas públicas em busca de maior eficiência; (iii) redução das transferências compensatórias, como forma de criar competições em busca de recursos entre as esferas de governo na busca da melhor oferta de políticas públicas; (iv) possibilidade de escolha por parte do eleitor das melhores políticas ofertadas; e (v) autonomia dos entes subnacionais (OLIVEIRA, 2007).

Ocorre que o modelo conduziu a um

progressivo esvaziamento do Poder Central, enquanto as esferas subnacionais poderiam se lançar numa disputa competitiva encarniçada. Esta, ao invés de resultar em maior eficiência, como suposto, poderia se traduzir em fragmentação da federação, aumento dos conflitos internos e das desigualdades. (OLIVEIRA, 2007, p. 17).

Nesse contexto, de acordo com a análise neoinstitucionalista, para a eficiência alocativa, a descentralização “necessita de regras claras e de mecanismos de coordenação e cooperação entre as esferas governamentais para garantir a oferta de políticas públicas e evitar a sobreposições de funções, desperdício e descontrole de suas finanças.” (OLIVEIRA, 2007, p. 28). Nesse contexto, as instituições passaram a ter papel de destaque, como a coordenação federativa e a *accountability* (VARGAS, 2011), visando proporcionar uma “descentralização qualificada” (OLIVEIRA, 2007).

No que se refere às relações intergovernamentais, “tal abordagem conduziria a mudanças substantivas no papel conferido a seus entes, na forma como se articulam e se organizam para prover a sociedade de bens/serviços públicos e nas suas estruturas operacionais e de controle.” (OLIVEIRA, 2007, p. 20). No contexto da federação brasileira, a nova ordem constitucional redefiniu as relações entre os entes federados, as quais foram marcadas pelas seguintes características: “1) uma forte diretriz pró-descentralização e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo.” (FRANZESE, 2007, p. 89). Isso significa que “o federalismo brasileiro, após 1988, procurou combinar gradualmente a introdução da descentralização com instrumentos e mecanismos de cooperação no que diz respeito às políticas públicas.” (ABRUCIO; GRIN, 2015, p. 02).

O cerne do federalismo cooperativo se deu com o estabelecimento de competências compartilhadas à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para gestão compartilhada das políticas públicas de interesse coletivo, em áreas como saúde, assistência social, cultura e educação, redução da pobreza, patrimônio público, meio ambiente, entre outras (artigo 23 da CF/88). O financiamento dos gastos públicos se fez por meio da captação de recursos próprios, em conformidade com as bases tributárias preestabelecidas, articuladas às transferências intergovernamentais. As primeiras são arrecadadas pela própria entidade (ou unidade de governo) encarregada de sua aplicação, ao passo que as transferências são oriundas do repasse de recursos captados por outras instituições ou unidades de governo (REZENDE, 2001).

Importante enfatizar que, para Rezende (2007), o que diferencia as transferências é o grau de autonomia na aplicação dos recursos, as quais são caracterizadas como livres ou condicionadas. As transferências livres apresentam maior grau de autonomia, não sendo vinculadas a nenhum uso específico, diferentemente das condicionadas, como o próprio nome já diz.

O federalismo cooperativo, em consonância com as disposições constitucionais, caracteriza-se, então, pela autonomia e pelas relações de coordenação estabelecidas entre os entes federados. Entretanto, Arretche (2005) apresenta certa problematização em relação à interação entre os entes federados, no que se refere à autonomia e coordenação, afirmando que o “modelo brasileiro tendeu a combinar a descentralização de receitas com a centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, a limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto.” (ARRTECHE, 2005, p. 69). A afirmação pode ser justificada pelo fato de que à União cabe “o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.” (ARRETCHE, 2002, p. 24).

### **2.3 Trajetória do federalismo brasileiro e o papel dos municípios**

Antes de adentrar às questões atinentes ao papel dos municípios no contexto federativo brasileiro, descreve-se, de forma rápida, a forma como o federalismo se consolidou ao longo das constituições brasileiras e o *status* conferido aos entes municipais.

Diversos estudos abordam as especificidades das constituições brasileiras com o intuito de compreender o desenho do federalismo no país (ABRUCIO, 2015; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; OLIVEIRA, 2007; SOUZA, 2005). Isso porque

a descrição e análise da estrutura constitucional pode ajudar-nos a compreender melhor como o federalismo opera, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma história constitucional complexa e onde o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais. (SOUZA, 2005, p. 106).

As raízes do federalismo começaram com a promulgação da Constituição de 1824, no período imperial, a qual conferiu certas responsabilidades às províncias brasileiras, em que pese não possuíssem autonomia decisória (SOUZA, 2005). Em seu artigo 167, a referida constituição determinava que “em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem haverá Câmaras, as quais compete o Governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Vilas.” (BRASIL, 1824).

A Constituição de 1891 marcou o fim do período imperial, sendo a primeira da República, abrindo o período que ficou conhecido como “República Velha”. Referida constituição vigorou até 1930, sendo caracterizada pela ausência de um efetivo poder central, com predomínio das oligarquias regionais, com eleições marcadas por pouca participação, denotando o reduzido caráter democrático (OLIVEIRA, 2007). No que se refere ao campo fiscal, “recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação.” (SOUZA, 2005, p. 107).

O país vivenciou em 1930 um golpe de Estado, marcando o fim da República Velha e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o qual modificou as relações estabelecidas no que se refere a garantia de maiores recursos financeiros aos municípios, ainda que não desvinculados dos Estados. A Constituição de 1934

introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual. (SOUZA, 2005, p. 108).

Com a promulgação da Constituição de 1937, o cenário foi reconfigurado, instaurando-se um regime autoritário, denominado “Estado Novo”, marcado pela centralização do poder e fortalecimento do governo federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007), bem como por retrocessos democráticos, como a suspensão das eleições, dissolução do Congresso Nacional, assembleias estaduais e Câmaras Municipais, nomeação dos governadores e prefeitos pelo Presidente da República (OLIVEIRA, 2007), o que restringiu, de certa maneira, a autonomia dos entes subnacionais. Ainda, houve perdas de receitas em favor da esfera federal (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1946 possibilitou um retorno à institucionalidade democrática, em uma conjuntura de “federação ressuscitada” (OLIVEIRA, 2007), verificando preocupação com a autonomia dos governos subnacionais e com as desigualdades regionais. A autonomia dos entes municipais restou caracterizada pela eleição dos prefeitos e vereadores, administração própria, especialmente decretação, arrecadação e alocação de tributos e organização dos serviços locais (BRASIL, 1946). Contudo, uma das mais significativas mudanças no campo fiscal foi a adoção de mecanismos de transferências intergovernamentais da esfera federal para os municípios (SOUZA, 2005).

Todavia, o golpe militar ocorrido em 1964 levou a retrocessos na autonomia conquistada pelos entes subnacionais e ao fim da democracia, sendo um período marcado pela forte centralização do poder político e tributário na esfera federal nos termos da Constituição de 1967. Por outro lado,

apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período. (SOUZA, 2005, p. 109).

O enfraquecimento da ditadura militar possibilitou a transição para um governo democrático, conferindo um novo desenho ao federalismo brasileiro. A CF/1988 trouxe importantes inovações, entre elas a elevação dos entes municipais ao patamar de entes federativos, dotando-os, em breve síntese, de autonomia para gerir as questões locais com autoridade e independência em relação aos demais entes federados, bem como para promover a arrecadação de receitas públicas por meio de bases tributárias próprias e alocá-las para atendimento das demandas locais. Ainda, alinhado à provisão de mais recursos aos entes municipais, ampliou-se o seu papel no que se refere à garantia do bem-estar social da população (FRANZESE, 2007), o que configurou expressivo alargamento de suas atribuições, na medida em que passaram a desempenhar papel de relevo no âmbito de promoção das políticas públicas.

Diante do *status* conferido aos entes municipais, Bonavides (2016, p. 355) afirma que

não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1988 (...) A concepção política desse

poder transitou de uma modalidade “política” e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida, porém menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere, dentro de quadros formais rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional, de máxima autonomia possível.

A autonomia conferida aos entes municipais se encontra assentada em quatro capacidades, sendo elas (i) capacidade de auto-organização; (ii) capacidade de autogoverno; (iii) capacidade legislativa; e (iv) capacidade de autoadministração. Para Moraes (2012, p. 296), o município

auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Ainda, no contexto das capacidades conferidas aos entes municipais, Grin e Abrucio (2019, p. 78) afirmam que

os municípios ganharam autonomia financeira por meio de ampla capacidade tributária própria, ao que se soma a existência de transferências constitucionais que os estados e a União lhe repassam. Também lhes foi dado um amplo poder político, com eleições autônomas para o Executivo e o Legislativo e o reforço da capacidade de autogoverno por meio da Lei Orgânica, que seria algo como o “ordenamento constitucional” local. Aos municípios, ademais, foram repassadas várias competências legislativas, incluindo a ideia, presente na Constituição de 1988, de que caberia a eles legislar sobre assuntos de “peculiar interesse local”, definição que abarca a grande maioria das questões que afetam a regulação da vida cidadina, como também uma série de competências comuns em relação aos estados e à União. Além disso, uma série de atribuições de políticas pública foi repassada aos governos municipais, no campo da formulação e, principalmente, da implementação.

A repartição de competências entre os entes federados é “ponto nuclear do conceito jurídico de Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos se assenta, precisamente, na existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição da Federação.” (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 327). Sendo assim, o artigo 30 da CF/1988 determinou competências legislativas e administrativas aos Municípios, sendo elas: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Ressalta-se, ainda, que foram conferidas competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 23 da CF/88, competências administrativas (materiais), “para a atuação efetiva, para executar tarefas, para a realização de atividades concernentes às matérias nelas consignadas as quais devem ser exercidas de forma comum a todos os entes.” (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 329), denotando o caráter cooperativo do sistema, em busca do equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988). São competências comuns: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar políticas de educação para a segurança do trânsito (BRASIL, 1988).

Enfatiza-se que, embora não explicitamente trazidos nas competências constitucionais dos entes municipais, por meio do processo de descentralização, esses se tornaram, também, provedores de políticas de promoção do desenvolvimento econômico local, na busca de melhoria na qualidade de vida da população local e redução das desigualdades sociais.

Entretanto, Souza (2005, p. 112) afirma que

o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

O presente capítulo promoveu a contextualização do federalismo enquanto sistema que busca garantir a coexistência de distintos níveis de governo dentro de uma base territorial, evidenciando relações de cooperação, mais especificamente no que se refere às competências administrativas compartilhadas e transferências de receitas entre os entes federados. A ênfase dada aos municípios se justifica pelo seu papel de relevo na federação brasileira, na qual comparece como ente dotado de autonomia política, administrativa e financeira, aos quais compete, em grande medida, a execução das políticas públicas em âmbito local.

### 3 MINERAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONTEXTO INSTITUCIONAL

A temática abordada neste capítulo tem em perspectiva as peculiaridades intrínsecas à atividade mineral e suas contribuições para o desenvolvimento econômico de um território, seja local, regional ou nacional. A vasta disponibilidade de reservas minerais poderia conduzir a uma melhoria de desenvolvimento local, sendo inquestionável que a atividade de exploração mineral importa em acréscimos nas receitas públicas locais. Todavia, alguns entraves podem ser identificados quando se analisa "duas importantes e específicas características [dos recursos minerais]: a sua rigidez locacional, a extração mineral só pode ser desenvolvida no local da sua ocorrência mineral e a sua natureza finita, acarretando que inevitavelmente será fechada e abandonada." (FERNANDES; LIMA; TEIXEIRA, 2007, p. 16).

A primeira característica demonstra que a exploração ocorre, inevitavelmente, onde se localizam os depósitos minerais. Dessa forma, o território receberá os benefícios advindos da mineração, como o aumento da arrecadação dos *royalties*, como, também, os ônus, a citar os impactos ambientais, a modificação do cenário urbano e os riscos decorrentes do fechamento da mina.

O esgotamento das reservas minerais afeta sobremaneira as comunidades locais, principalmente quando dependentes dos valores arrecadados e que não possuem políticas públicas capazes de evitar ou minimizar o impacto econômico-financeiro. É neste contexto que se torna imperiosa a análise detida acerca da dinamização da economia local, com vistas a reduzir a dependência financeira da atividade mineral e promover políticas públicas para a diversificação da economia.

Com esse propósito, são apresentadas, primeiramente, as contribuições teóricas acerca das implicações entre a abundância dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico em territórios onde ocorre a exploração. Em uma perspectiva macroeconômica, pode-se identificar o que a literatura denomina de "maldição dos recursos naturais", teoria que defende a existência de uma relação negativa entre a abundância de recursos naturais e o desenvolvimento de longo prazo, sendo apresentadas algumas definições e fatores que contribuem para o fenômeno. A seguir, destaca-se autores que entendem ser a "maldição" evitável, proporcionando o desenvolvimento local a depender de outras conjunturas, como o contexto institucional. Posteriormente, dirige-se a atenção para uma vertente da literatura que analisa a "maldição" e os seus efeitos em uma perspectiva local, ou seja, evidências de efeitos negativos da exploração dos recursos naturais a nível subnacional, bem como possíveis caminhos para mitigá-los e

promover o desenvolvimento em territórios mineradores, sendo apresentados argumentos em favor da questão das competências institucionais e da boa governança.

### **3.1 A relação entre a abundância dos recursos naturais e o desenvolvimento**

Os países providos de depósitos minerais possuem, inquestionavelmente, uma riqueza natural, sendo que tal fator, de alguma forma, afeta as dimensões socioeconômicas do local de exploração. Entretanto, existe uma corrente na literatura econômica que analisa os aspectos negativos da atividade mineral, sugerindo a mineração como “maldição”.

A teoria da maldição dos recursos naturais, conhecida também como “paradoxo da abundância”, é uma tese na qual se postula a existência de uma relação negativa de crescimento econômico em países ricos em recursos naturais comparativamente a países sem essa característica, sugerindo que os primeiros deixam de se beneficiar ou, ainda, têm um pior desempenho em relação aos segundos (AUTY, 1993).

De acordo com Auty (1993), o baixo desempenho das economias minerais pode ser justificado por alguns fatores, como pelo fato de ser uma atividade intensiva em capital que emprega uma pequena força de trabalho, possuindo, ainda, características de enclaves, tendo em vista promover poucas ligações de produção local, bem como baixa retenção de receitas, haja vista que a maior parte dos lucros são direcionados para o exterior.

As primeiras evidências empíricas foram desenvolvidas por Sachs e Warner (1995), os quais relataram os efeitos das altas proporções das exportações de recursos naturais em relação ao PIB, evidenciando uma taxa de crescimento mais baixa em relação a outros países mais pobres em recursos, mesmo após se considerar variáveis alternativas. Entretanto, em que pese constatarem a existência da “maldição”, salientam a importância das políticas adequadas orientadas para o crescimento nos países abundantes em recursos naturais.

Davis e Tilton (2005) organizaram a literatura em duas vertentes, sendo elas a “visão convencional” e a “visão alternativa”. A primeira afirma ser a mineração positiva para o desenvolvimento, "(...) convertendo recursos minerais em uma produção que pode ser consumida diretamente ou convertida em outra forma de capital que aumenta a produção futura em outros setores." (DAVIS; TILTON, 2005, p. 235). Nessa abordagem, os autores ainda salientam que “a mineração oferece oportunidades. Se um país não tirar proveito deles, a culpa é do governo e das outras entidades que decidem como a riqueza mineral recém-convertida é usada.” (DAVIS; TILTON, 2005, p. 235). Em outras palavras, os autores salientam que os problemas não são inerentes à mineração, mas à boa governança.

Por outro lado, a “visão alternativa” argumenta que a maior dependência dos recursos seria associada a um crescimento econômico lento. Para tanto, cinco explicações foram levantadas pelos autores. Um dos primeiros argumentos é a deterioração dos termos de troca, sendo que os preços das *commodities* primárias tendem a cair ao longo do tempo em relação aos bens manufaturados, os quais gozam de algum poder de mercado; a segunda explicação é a instabilidade do mercado de produtos primários, devido à volatilidade dos preços das *commodities*, o que afeta, sobremaneira, a arrecadação dos governos locais; em terceiro lugar, a expansão mineral leva à valorização cambial e afeta outros setores, como agricultura e manufatura, impedindo a diversificação econômica e criando uma dependência em relação aos mercados voláteis, como ocorreu na Holanda na década de 1970, fenômeno denominado “Doença Holandesa”; ainda, as comunidades locais são afetadas pelos impactos ambientais e sociais inerentes à atividade de exploração mineral, ao passo que os benefícios são direcionados ao governo central; por fim, as rendas da mineração vão para os cofres dos governos locais para atender à elite governante, o que afeta a qualidade das instituições e, mesmo quando os recursos são alocados para o desenvolvimento econômico, os resultados podem não ser positivos em razão da incompetência e falta de planejamento (DAVIS; TILTON, 2005).

Os autores apresentam questionamentos no sentido da importância das políticas públicas para maximizar os benefícios trazidos pela mineração, além de garantir que os recursos sejam usados para o desenvolvimento econômico e redução da pobreza, salientando, ainda, sobre a importância da atuação das instituições nesse contexto. Concluem que

essas questões, no entanto, reconhecem que a riqueza mineral oferece a alguns países em desenvolvimento oportunidades que eles não teriam de outra forma, e que a mineração pode ser uma força positiva para o desenvolvimento. Eles também reconheceram que uma boa política pode promover as condições necessárias para garantir que a mineração seja, em equilíbrio, uma força positiva para o desenvolvimento e que a exploração de recursos minerais continue a se expandir através de avanços no conhecimento geológico e nas tecnologias extrativistas locais. A terceira questão até sugere que a política de mineração pode ajudar a promover de forma mais ampla as condições, como a boa governança, que permite o desenvolvimento econômico. Portanto, no final, a questão política apropriada não é se promover a mineração no mundo em desenvolvimento, mas, sim, onde devemos encorajá-la e como podemos garantir que ela contribua o máximo possível para o desenvolvimento econômico. (DAVIS; TILTON, 2005, p. 241).

Em Enriquez (2007), especificamente em relação à atividade mineral, verificam-se duas abordagens opostas, sendo elas (i) a mineração como uma atividade nefasta, a qual afeta negativamente os indicadores socioeconômicos das localidades mineradoras e (ii) a mineração como um “trampolim” para o desenvolvimento. Uma terceira corrente alternativa é apontada, a

da (iii) mineração como possibilidade para o desenvolvimento levando em consideração a sustentabilidade.

Segundo a autora, os adeptos da primeira corrente salientam que a abundância de recursos naturais se revela adversa ao desenvolvimento econômico. Isto porque a riqueza mineral impede a diversificação produtiva nos territórios, gera concentração das exportações em produtos primários, bem como um mercado de trabalho monopsonio.<sup>1</sup> Ademais, argumenta que a mineração funciona como um enclave, em decorrência da ausência de efeitos para frente e para trás nas cadeias produtivas.

Entretanto, a autora identifica que a mineração pode ser um “trampolim” para o desenvolvimento, gerando oportunidades de negócios e possibilidades de redução da pobreza, já que o setor mineral proporciona criação de empregos e geração de renda para a comunidade local.

Ademais, a autora vê a possibilidade de conciliação da mineração e desenvolvimento a partir de uma perspectiva sustentável, demonstrando preocupação com o bem-estar das gerações futuras, dada a natureza não-renovável dos recursos naturais. Afirma ser imprescindível a criação de canais de comunicação entre a empresa mineradora e a comunidade local de forma a legitimar a atividade, o que Fernandes, Lima e Teixeira (2007) denominam de “licença social”, bem como a diversificação da economia local, sendo crucial o modo de utilização das rendas provenientes da atividade mineral, o que depende, em grande medida, da capacidade institucional e da boa governança.

Para essa linha de abordagem, cabe destacar a contribuição de Hartwick (1977), para o qual o uso das rendas minerais deve ter por finalidade a geração de riqueza alternativa, como o investimento das receitas decorrentes da exploração de recursos não-renováveis em capital reproduzível, visando preservar o bem-estar para a geração futura. A Regra de Hartwick “estabelece que um país deve usar a renda de seus recursos para financiar a diversificação da economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais.” (POSTALI, 2002, p. 21-22).

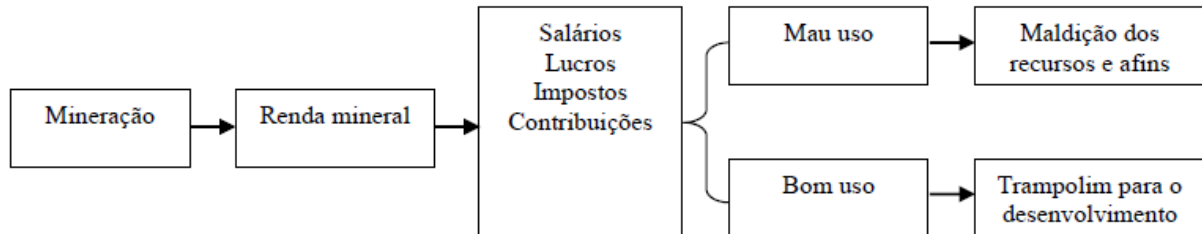
Desse modo, “quer direta ou indiretamente, o uso da renda mineral aparece como variável estratégica e divisor de águas entre uma mineração que serve como um ‘freio ao

---

<sup>1</sup> Segundo Garófalo (2016), identifica-se quando existe um único agente comprador de mão de obra do mercado de trabalho em determinada localidade. A partir do século XIX foi dada maior atenção a tal estrutura, haja vista a existência de pequenas cidades como centros de mineração, em que havia apenas um empregador (mineradora) para quase toda população.

desenvolvimento’ e uma ‘maldição’ ou como um ‘motor para o desenvolvimento’.” (ENRIQUEZ, 2007, p. 124), como sintetizado na figura 1.

**Figura 1** – Renda mineral como variável para o desenvolvimento.



Fonte: Enriquez (2007, p. 124).

Pelo exposto, observa-se ser discutível a correlação negativa entre mineração e desenvolvimento, sendo que, para alguns autores, a qualidade das instituições é que irá definir a inevitabilidade (ou não) da maldição (HAVRANEK; HORVATH; ZEYNALOV, 2016; MEHLUM; MOENE; TORVIK, 2006; VAN DER PLOEG, 2011), ou seja, se está sendo feito o uso das rendas para proporcionar o desenvolvimento ou não, sendo que “quando as instituições são ruins, a abundância de recursos é uma maldição para o crescimento; quando as instituições são boas a abundância de recursos é uma benção.” (MEHLUM; MOENE; TORVIK, 2006, p. 15).

Van der Ploeg (2011) enfatiza o papel das instituições governamentais no processo. Para o autor, a riqueza dos recursos naturais afeta a qualidade das instituições, haja vista o incentivo a corrupção para a concessão de privilégios, a busca de renda e a ausência de responsabilização. Se as instituições são fortes, haverá incentivo ao empreendedorismo produtivo. No entanto, se fracas, a transparência é baixa, verificando-se a existência de busca de renda e corrupção, bem como prejuízos à democracia e à governança. O autor ainda salienta que “muitas economias ricas em recursos podem ter tido um desempenho ruim, não porque dependessem demais dos recursos, mas porque falharam em desenvolver seu potencial mineral por meio de políticas apropriadas.” (VAN DER PLOEG, 2011, p. 04).

Desta feita, não se pode afirmar, de forma absoluta, que a opulência dos recursos naturais acarrete, inevitavelmente, efeitos danosos a determinado território. Questionamentos devem ser feitos no sentido de maximizar os benefícios da atividade mineral, promovendo o bem-estar da população local a longo prazo, bem como acerca do papel do Poder Público na gestão e alocação dos recursos e quando do encerramento da atividade.

Conforme frisou Enriquez (2008, p. 101), “as políticas indicadas para evitar o colapso das economias de base mineira são aquelas que buscam diminuir o peso relativo da produção mineral, ou seja, que promovam a diversificação produtiva.”. Assim, “o setor mineral não deveria ser considerado como a coluna vertebral da economia; ao invés disso ele deveria ser visto como um bônus que permite acelerar o crescimento econômico e promover mudanças estruturais saudáveis na economia.” (AUTY, 1993, p. 258).

### 3.2 A “maldição” dos recursos subnacionais e a mitigação de seus efeitos em âmbito local

As teorias apresentadas na seção 3.1 retratam efeitos macroeconômicos advindos da opulência de recursos naturais, como, por exemplo, a instabilidade das receitas pela variação dos preços das *commodities*, os fracos encadeamentos, o mau uso das rendas, a atividade produtiva concentrada em produtos primários, entre outros, os quais afetam o desenvolvimento da economia.

Alguns estudos, por outro lado, preocuparam-se em analisar os efeitos da abundância dos recursos naturais em nível subnacional – a “maldição dos recursos subnacionais” –, levando em consideração os impactos locais (ARAGON; CHUHAN-POLE; LAND, 2015; CUST; VIALE, 2016; PALER, 2011).

Para Manzano e Gutiérrez (2019, p. 261),

a ‘maldição dos recursos subnacionais’ refere-se aos efeitos negativos gerais da riqueza dos recursos naturais na economia, política ou ambiente de uma área subnacional. Como o nome sugere, a literatura emergente que estuda esta variante da ‘maldição dos recursos naturais’ usa unidades subnacionais de análise para examinar os processos e efeitos associado aos recursos naturais (abundância e dependência).

Cust e Viale (2016) constataram algumas evidências de um possível efeito nocivo em territórios subnacionais, os quais apresentavam concentração de riquezas em recursos naturais. Entretanto, em que pesem os custos das atividades serem suportados localmente, como, por exemplo, poluição e redução do bem-estar da população local, os autores afirmam que estes podem ser mitigados por meio de políticas governamentais eficazes.

Os autores relatam impactos positivos, como criação de empregos e aumento da renda, mas, também, impactos negativos diretos, como sociais e ambientais, aumento das demandas por serviços públicos, restrição do setor de manufatura ou agrícola, deslocamento dos altos salários para cidades do entorno e ausência de empresas locais de fornecimento de insumos.

Ainda, verificaram impactos negativos indiretos relativos aos gastos efetuados pelo governo local com a receita advinda da atividade, com menção a estudos que não constataram impactos positivos na prestação de serviços públicos a população local, como saúde, educação e infraestrutura.

Entretanto, os autores afirmam que os efeitos negativos podem ser mitigados por meio de ações governamentais e das empresas locais, relatando exemplos de governos subnacionais que criaram fundos de estabilização para manter e gerenciar os fluxos de recursos, como Alasca (EUA) e Alberta (Canadá). Destacam, também, a implantação de mecanismos de transparência e monitoramento dos gastos, bem como políticas de diversificação econômica, visando reduzir a dependência financeira da atividade.

Da mesma maneira, Aragon, Chuhan-Pole e Land (2015) afirmam que as receitas auferidas podem melhorar a prestação de serviços públicos e infraestrutura para atendimento das demandas locais a depender das instituições locais e da atuação política, bem como da capacidade técnica da burocracia local, sendo que a “falta de resposta política e falta de capacidade técnica podem minar o efeito positivo das receitas inesperadas no fornecimento de bens públicos e nas condições de vida local.” (ARAGON; CHUHAN-POLE; LAND, 2015, p. 16).

Paler (2011) afirma que, em que pese a abundância dos recursos possa ter efeitos positivos localmente, desafios são enfrentados, como a perda da diversidade pela concentração no setor de exploração, a temporalidade, o aumento da dependência do setor e o privilégio de altos salários apenas para uma parcela da população local, sendo que a população restante sofrerá com o aumento dos preços locais.

No entanto, no mesmo sentido que os autores anteriormente citados, a autora afirma que os governos locais têm à sua disposição meios políticos para combater os efeitos negativos da maldição dos recursos subnacionais. Nesse sentido, cita algumas intervenções políticas, como a promoção da transparência das despesas públicas e prestação de contas, de forma a promover a articulação entre cidadãos e governo local; a implantação de programas de capacitação para aprimorar o gerenciamento das receitas, bem como políticas específicas de combate aos efeitos da maldição dos recursos, bem como políticas públicas de infraestrutura, capital humano e diversificação econômica; a criação de “Fundos de Recursos Naturais” para a gestão dos recursos financeiros, separados das demais contas públicas, visando facilitar o controle e os gastos públicos, haja vista serem receitas voláteis e temporárias; e a transferência de recursos diretamente para os cidadãos, tributados ou não, embora possa apresentar efeitos adversos na prática, como, por exemplo, a corrupção e a busca de renda (PALER, 2011).

Como explanado, os efeitos da “maldição dos recursos subnacionais” também não são conclusivos, no mesmo sentido do exposto na subseção 3.1, não podendo afirmar ser inevitável. Assim, Manzano e Gutierrez (2019) ponderam que o impacto da riqueza de recursos naturais depende das características e contextos institucionais em âmbito subnacional. Em outras palavras, os efeitos negativos em nível local podem, sim, ser identificados. Nada obstante, a literatura aponta que os mesmos podem ser superados, devendo os governos subnacionais promover políticas públicas capazes de mitigar os efeitos deletérios e maximizar as vantagens advindas da atividade.

O presente capítulo procurou mostrar de que forma a literatura aborda os efeitos da exploração dos recursos naturais em territórios. Em que pese as teorias iniciais constatassem a existência de efeitos negativos em âmbito socioeconômico, novas perspectivas foram sendo introduzidas no sentido de que os benefícios advindos da exploração de recursos naturais podem ser verificados se outros fatores forem levados em consideração, como as políticas públicas implementadas pelos governos locais. Assim, detecta ser um desafio de gestão pública a transformação da riqueza natural disponível em oportunidades de crescimento e melhoria da qualidade de vida da população.

## **4 ESTRUTURA DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E AS RENDAS PROVENIENTES DA MINERAÇÃO**

No presente capítulo, examina-se a composição das receitas públicas dos entes municipais, dando ênfase à arrecadação advinda da exploração de recursos minerais por meio da CFEM, que se constitui importante incremento aos cofres públicos dos municípios nos quais se desenvolve as atividades de exploração mineral. Primeiramente, faz-se um breve exame das receitas próprias e de transferências pertencentes aos entes municipais, conforme posto na CF/1988 e na legislação infraconstitucional pertinente, para, na sequência, dirigir a atenção para a abordagem da CFEM, sua normatização e aplicação no país.

### **4.1 Receitas próprias e transferências pertencentes aos entes municipais**

As receitas públicas podem ser classificadas em receitas correntes e receitas de capital, sendo estas, usualmente, pouco expressivas no âmbito municipal. As primeiras correspondem ao “conjunto das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, de serviços, industrial e diversas mais os recursos obtidos mediante transferência para aplicação em despesas correntes.” (REZENDE, 2012, p. 153). Por sua vez, as receitas de capital são identificadas por recursos “cujos fluxos são mais irregulares – incluindo as operações de crédito e o resultado de alienação de patrimônio, ou que se referem a transferências previamente vinculadas a despesas de capital” (REZENDE, 2012, p. 153).

No que se refere à forma de captação das receitas, estas podem ser classificadas como próprias ou advindas de transferências intergovernamentais. As primeiras são arrecadadas pelo ente federativo encarregado de sua aplicação, enquanto as transferências são provenientes de repasses de outros entes federados (REZENDE, 2012).

As receitas próprias dos municípios brasileiros, derivadas do *jus imperii* do Estado, encontram-se previstas no artigo 156 da CF/1988, sendo compostas pela arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, do Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição – ITBI e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN (o IPTU é responsável pela principal arrecadação em muitos pequenos municípios do país, nos quais a arrecadação do ITBI e ISS é inexpressiva).

O IPTU tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou acessão física, quando se situarem em área urbana, definida por lei municipal, observados os requisitos dispostos no Código Tributário Nacional – CTN, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel (BRASIL, 1966). A autonomia político-administrativa conferida aos entes municipais por meio da CF/1988 pode ser identificada pela capacidade do município, no tocante à definição das alíquotas do IPTU definidas por lei de cada município.

O IPTU pode, ainda, ser progressivo no tempo, nos termos do artigo 182, §4º da CF/1988, mediante a majoração das alíquotas pelo prazo de cinco anos consecutivos, visando ao aproveitamento adequado da propriedade, limitada a 15% conforme artigo previsto no Estatuto das Cidades.

A autonomia também é conferida aos entes municipais pela possibilidade de isenções na cobrança do imposto, mas, desde que precedida de lei específica, nos termos do artigo 150, §6º da CF/1988<sup>2</sup>. Salienta-se, ainda, no que se refere à concessão de isenções tributárias, as limitações também impostas pelas disposições normativas contidas na Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – LRF, nos termos do artigo 14<sup>3</sup>, visando à promoção da responsabilidade e transparência na gestão fiscal.

O ITBI tem por fator gerador a transferência de bem imóvel, entre vivos, a título oneroso, bem como de direitos reais sobre eles, exceto garantia e cessão de direito a sua aquisição, tendo como base de cálculo, também, o valor venal do imóvel (BRASIL, 1966). Suas alíquotas são, também, definidas em lei de competência dos entes municipais.

Por fim, o ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços previstos na Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003, tendo por base de cálculo o valor do serviço, com as alíquotas variando de 2% a 5% (BRASIL, 2003).

---

<sup>2</sup>§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

<sup>3</sup>Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

As receitas públicas municipais são integradas, além disto, pelas transferências intergovernamentais, importante mecanismo do federalismo cooperativo adotado no Brasil, as quais têm por finalidade primeiramente promover a redução das desigualdades sociais e regionais, nos termos da CF/1988<sup>4</sup>, bem como a “internalização de externalidades a outras jurisdições, melhoria do sistema tributário, correção de ineficiências na oferta de bens públicos locais e equalização fiscal.” (LIMA, 2003, p. 128). Essas transferências são classificadas em obrigatórias, feitas por determinação legal ou constitucional, e voluntárias, oriundas de negociação política.

Destaca-se, no âmbito municipal, entre as transferências obrigatórias, os recursos para o Sistema Único de Saúde – SUS, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, os recursos de compensação e participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos no §1º do artigo 20 da CF/1988 e as repartições tributárias pertencentes aos municípios, nos termos do artigo 158, incisos III e IV da CF/1988, sendo 50% do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA e 25% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, de competência dos Estados.

Aparenta-se, ainda, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, previsto no art. 159, inciso I, *b*, *d* e *e*, da CF/1988, a ser transferido da União para os Municípios, de caráter redistributivo, o qual foi idealizado com o intuito de combater as desigualdades entre os entes federativos<sup>5</sup>. É constituído pela parcela do Imposto sobre a renda – IR e do Imposto sobre os Produtos Industrializados – IPI, no percentual de 22,5% da arrecadação, com majoração do percentual para 23,5% pela Emenda Constitucional n.º 55, de 20 de setembro de 2007 e, posteriormente, 24,5% por meio da Emenda Constitucional n.º 84, de 02 de dezembro de 2014. A repartição do fundo ocorre da seguinte forma: 10% são entregues às capitais dos estados, conforme a população e inversamente à renda *per capita*; 3,6% constituem a reserva, entregue para municípios que não são capitais, mas que possuem número expressivo de habitantes,

---

<sup>4</sup>Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

<sup>5</sup>Art. 161. (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

utilizando os mesmos critérios de distribuição das capitais; e 86,4% destinam-se aos municípios do interior, tendo por critério o número de habitantes de cada município, os quais são enquadrados em faixas populacionais, privilegiando, assim, os municípios com menor população.

Por fim, por transferências voluntárias, entende-se a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde, como estabelece o artigo 25 da LRF.

## **4.2 A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM: normatização e aplicação**

O desenvolvimento da atividade de exploração mineral nos municípios significa grande aporte nas receitas públicas, tendo em vista que, conforme Enríquez (2007), o empreendimento mineral gera o aumento no recolhimento de ISSQN, advindo das empresas prestadoras de serviços, do IPTU cobrado pelos imóveis das empresas mineradoras, bem como repasses de ICMS. Somam-se a isso os valores referentes à CFEM, a qual possui expressiva representatividade nos cofres públicos dos municípios mineradores.

### **4.2.1 A normatização da CFEM**

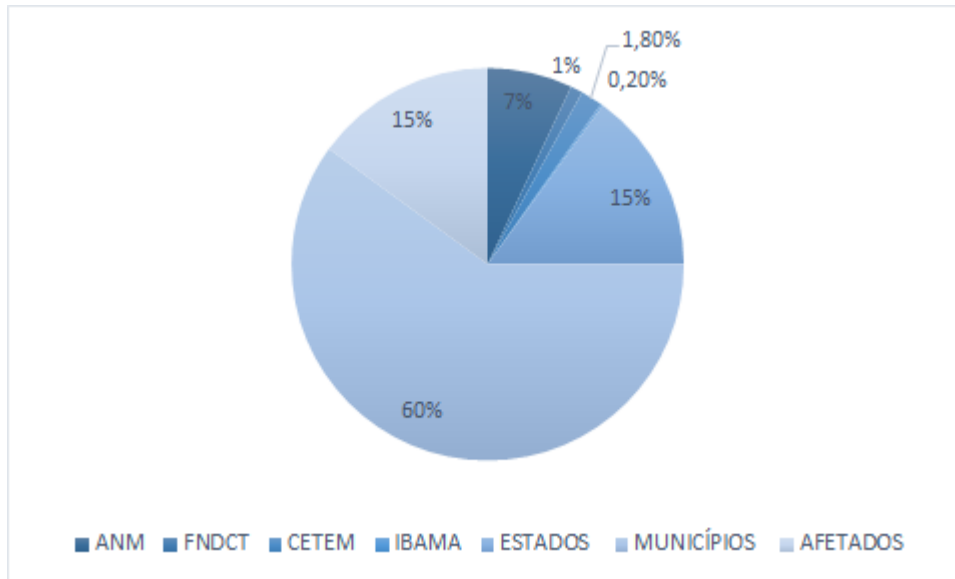
O artigo 20, inciso IX, da CF/1988 determina que são bens da União os recursos minerais, incluindo aqueles do subsolo (BRASIL, 1988). Em complemento, o artigo 176 e §2º, também da CF/1988, estabelecem que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra, sendo assegurada a participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Pelo exposto no texto constitucional, depreende-se que a União, em decorrência de ser a proprietária dos recursos minerais do país, possui o direito ao recebimento de uma contraprestação a ser paga pelos exploradores de recursos minerais, sendo assegurada a transferência de parcela deste valor aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do artigo 20, §1º da CF/1988, o qual dispõe que

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988).

A Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, instituiu a compensação ao dispor que o aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma nela estabelecida (BRASIL, 1989), tendo ficado a cargo da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, a definição de percentuais de distribuição aos entes federados.

Nesse sentido, nos termos do art. 2º, §2º, a distribuição dos recursos (Gráfico 1) é feita no percentual de 7% para a entidade reguladora do setor de mineração; 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais; 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração; 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; 60% (para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; 15% para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas hipóteses de serem cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou duto viário de substâncias minerais; afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais, 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 (BRASIL, 2017a).

**Gráfico 1 – Percentual de distribuição da CFEM.**

Fonte: elaboração própria, com base na Lei n.º 8.001/1990.

Verifica-se que o maior percentual dos recursos é destinado aos municípios em cujo território ocorre a produção, o que “demonstra a clara intenção de se prestigiar o federalismo brasileiro, privilegiando o local onde a atividade mineral foi fisicamente realizada.” (SILVA; GANDARA, 2010, p. 20).

Ainda, nos termos da Lei n.º 7.990/1989, a exploração de recursos minerais enseja o recolhimento da CFEM por ocasião da saída por venda do bem mineral e consumo (BRASIL, 1989).

No que se refere às alíquotas estabelecidas na legislação, verifica-se que são determinadas conforme o tipo de substância mineral, limitadas a 4%, as quais incidirão sobre a receita bruta (base de cálculo).

**Quadro 1 – Alíquotas para fins de incidência da CFEM.**

ALÍQUOTA	SUBSTÂNCIA MINERAL	BASE DE CÁLCULO
1% (um por cento)	Rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil, rochas ornamentais, águas minerais e termais	Receita bruta
1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento)	Ouro	
2% (dois por cento)	Diamante e demais substâncias minerais	
3% (três por cento)	Bauxita, manganês, nióbio e sal-gema	
3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)	Ferro	

Fonte: elaboração própria, com base na Lei n.º 8.001/1990.

Com a publicação da Lei n.º 13.540, de 18 de dezembro de 2017, importantes alterações foram promovidas no cenário legal da mineração nacional, podendo citar:

(i) a modificação dos percentuais de distribuição dos *royalties*, passando a contemplar municípios que sofreram perda de arrecadação devido à alteração da legislação, bem como os afetados pelas infraestruturas da atividade, conforme regulamentado pelo Decreto n.º 9.407, de 12 de junho de 2018;

(ii) a base de cálculo passou a ser a receita bruta, deduzidos apenas os tributos que incidirem sobre a comercialização, ao passo que, anteriormente, era considerado o faturamento líquido para fins de cálculo, o que significou maior aporte financeiro aos entes arrecadadores e maior precisão na fiscalização dos valores arrecadados; e

(iii) a majoração das alíquotas, de acordo com a substância mineral, principalmente, do minério de ferro, substância com maior representatividade no cenário mineral, o que importa, também, em maior arrecadação.

Outra inovação legislativa foi a extinção do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e a criação da Agência Nacional de Mineração – ANM por meio da Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017. A autarquia, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tem como atribuições, entre outras, regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes da CFEM (BRASIL, 2017b).

No campo das finanças públicas, a doutrina distingue as receitas em originárias e derivadas, sendo as primeiras advindas de bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, sem caráter de coercitividade e autoridade, ao passo que as derivadas se caracterizam pelo constrangimento legal para arrecadação (BALEEIRO, 2006). Para Harada (2001, p. 51), as receitas originárias “são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob o regime de direito privado na exploração de atividade econômica. São as resultantes do domínio privado do Estado”. Quanto às receitas derivadas, decorrem do *jus imperii* do Estado, o que lhe faculta impor sobre os particulares os tributos (HARADA, 2001).

Em que pese a divergência doutrinária acerca da natureza jurídica da CFEM – indenização, preço público ou tributo – a CF/1988, em seu art. 20, §1º determina que à União, bem como aos Estados, Distrito Federal e Municípios será assegurada a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva ou compensação financeira por essa exploração (BRASIL, 1988).

Harada (2001) afirma que

entre a União, proprietária dos bens, e os concessionários de recursos hídricos ou minerais não há uma relação de poder a legitimar a imposição tributária. O que existe é mera relação de propriedade (...), de sorte que a prestação pecuniária percebida pelo Estado ingressará no Tesouro a título de receita pública corrente, de natureza patrimonial. Assim, não basta a prestação pecuniária compulsória, que não constitua sanção de ato ilícito, para classificar determinado ingresso de dinheiro como tributo. (2001, p. 69).

A interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 228.800-5/DF foi no sentido de definir a natureza jurídica da CFEM como receita pública originária, decorrente da exploração do patrimônio do Estado, classificando-a como participação, e não compensação, nos seguintes termos:

(...) Na verdade – na alternativa que lhe confiara a Lei Fundamental – o que a L. 7.990/89 instituiu, (...) não foi verdadeira compensação financeira: foi, sim, genuína ‘participação no resultado da exploração’, entendido o resultado não como o lucro do explorador, mas como aquilo que resulta da exploração, interpretação que revela o paralelo existente entre a norma do art. 20, §1º, e a do art. 176, §2º, da Constituição, *verbis*:

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo **nos resultados da lavra**, na forma e no valor que dispuser a lei. (...) (BRASIL, 2001, destaque do autor).

Nesse sentido, verifica-se tratar a CFEM de uma receita originária, na forma de participação nos resultados da exploração mineral, sendo uma “receita auferida pela utilização de bem público (regime de concessão) e não uma receita tributária, uma contrapartida compulsória dos agentes produtivos (as empresas ou pessoas físicas) pela exploração dos recursos minerais.” (FERNANDES; LIMA; TEIXEIRA, 2007, p. 22).

A União, por sua vez, reparte a arrecadação com os entes subnacionais, na forma de transferências, privilegiando os arranjos cooperativos do federalismo brasileiro, sendo que, somente com financiamento centrífugo do ente central para os entes subnacionais de menor capacidade financeira, é possível mitigar as desigualdades regionais e sociais e promover o desenvolvimento local.

#### 4.2.2 Aspectos concernentes à aplicação da CFEM

No que se refere à aplicação dos recursos, a Lei n.º 7.990/1989 determina que

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do

Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.** (BRASIL, 1989, destaque nosso).

Nesse sentido, é defeso aos entes federados aplicar as verbas no pagamento de pessoal e no pagamento de dívidas, salvo com a União e suas entidades e para o custeio de despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, bem como para a capitalização de fundos de previdência<sup>6</sup>.

Pela leitura da norma, verifica-se que não foram estipulados critérios específicos para a alocação dos recursos, mas, somente, vedações relativas ao pagamento de dívidas ou do quadro de pessoal, ou seja, não ficou consignado de maneira precisa onde os entes federados devem aplicar os *royalties*.

Recentemente, a Lei n.º 13.540/2017 promoveu alterações na legislação no sentido de que pelo menos 20% das parcelas dos Estados e dos Municípios onde ocorre a produção serão destinados, preferencialmente, para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2017a). Tem-se, assim, uma orientação para o uso dos *royalties*.

A ANM, no que se refere à utilização dos recursos da CFEM, recomenda que sejam aplicados “em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação”<sup>7</sup>. Ademais, em sua Instrução Normativa n.º 06, de 09 de junho de 2000<sup>8</sup>, resta consignado que o “caráter finito das reservas minerais e a inexorável exaustão decorrente de seu aproveitamento apontam para a necessidade de usar parte da CFEM gerada, no suporte ao desenvolvimento de outras atividades econômicas.” (BRASIL, 2000).

O TCEMG possui entendimento sedimentado de que os recursos recebidos a título de CFEM devem ser utilizados em ações de melhoria da qualidade econômica, social e ambiental

<sup>6</sup>Art. 8º. (...) § 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

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

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

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

<sup>7</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Folder CFEM**. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/dnpm/documentos/folder-cfem-1/view>. Acesso em: 05 mar. 2021.

<sup>8</sup>**SISTEMA DE LEGISLAÇÃO DA ANM**. Disponível em: [https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=INM&numeroAto=00000006&seqAto=000&valorAno=2000&orgao=DNPM/MME&cod\\_modulo=414&cod\\_menu=7351](https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=INM&numeroAto=00000006&seqAto=000&valorAno=2000&orgao=DNPM/MME&cod_modulo=414&cod_menu=7351). Acesso em: 05 mar. 2021.

do município, sobretudo nos locais onde ocorre a exploração, como forma indireta de compensação pelos efeitos deletérios da mineração:

(...) 3. De acordo com a exposição de motivos da Instrução Normativa n. 6/2000 do Departamento Nacional de Produção Mineral, o art. 214, § 3º, art. 252 e art. 253 da Constituição mineira e da jurisprudência desta Corte, notadamente a referência tida no Balanço Geral do Estado n. 872207 e Consultas realizadas ao Tribunal, os recursos derivados dos royalties de mineração devem ser usados para realizar o bem-estar da população e das gerações futuras por meio da prestação de serviços permanentemente benévolos e da preservação e recuperação do meio ambiente, devendo-se, ainda, perseguir a diversificação da economia local para fazer face à exaustão dos recursos minerais explorados. (AUDITORIA n. 912.046. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 12/03/2020. Disponibilizada no DOC do dia 19/05/2020).

(...) 2. Em consonância com diversos dispositivos constitucionais, notadamente com os arts. 3º, 23, 170, 196, 205 e 225 da CR/88, e os arts. 252 e 253 da CE/89, este Tribunal tem precedentes decisórios que apontam para a obrigatoria aplicação das receitas da CFEM em prol do desenvolvimento econômico sustentável e da diversificação econômica do município, com investimentos em saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura, haja vista os graves problemas acarretados pela exploração de recursos minerais (Processo n.: 886510 - Natureza: Balanço Geral do Estado - Exercício: 2012 - Relator: Conselheiro Mauri Torres; Processo n.: 912324 - Natureza: Balanço Geral do Estado - Exercício: 2013 - Relator: Conselheiro José Alves Viana) (...) (AUDITORIA OPERACIONAL n. 969.683. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 05/11/2019. Disponibilizada no DOC do dia 11/12/2019).

Dada a relevância dos recursos na estrutura das receitas de entes subnacionais com destaque para a exploração minerária, a relação da mineração com o desenvolvimento econômico e social foi objeto de análise empírica em diversos municípios nos quais se desenvolve a atividade, principalmente nos estados de Minas Gerais e Pará, atualmente os maiores arrecadadores dos *royalties* minerais<sup>9</sup>.

Rodrigues, Moreira e Colares (2016) realizaram um estudo em alguns municípios mineiros, a fim de se analisar a eficiência na aplicação dos *royalties* no desenvolvimento social local. Por meio da utilização de indicadores sociais, mais especificamente o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal<sup>10</sup>, os autores constataram que, à medida que os municípios se tornam mais dependentes dos recursos da CFEM, menores os índices de desenvolvimento humano, concluindo que

o aumento da dependência dos *royalties* da mineração guarda relação com a redução do desenvolvimento humano dos municípios de base mineral. Além disso, não foram encontradas evidências de que a mineração esteja proporcionando altos níveis de desenvolvimento no que se refere à geração de emprego e à distribuição de renda,

<sup>9</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Maiores Arrecadadores CFEM**. Disponível em: [https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/cfem/maiores\\_arrecadadores.aspx](https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/cfem/maiores_arrecadadores.aspx). Acesso em: 05 mar. 2021.

<sup>10</sup>O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal analisa o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros nas seguintes áreas: emprego e renda, educação e saúde.

o que corrobora com a tese da maldição dos recursos naturais. (RODRIGUES; MOREIRA; COLARES, 2016, p. 186).

No mesmo sentido, Borges e Borges (2011), visando identificar a relação entre desenvolvimento socioeconômico e atividade mineral, realizaram um estudo em Parauapebas/PA, no qual constataram que a mineração é importante fator de crescimento e estímulo ao capital humano, em que pese apresentar aspectos negativos no que concerne à geração de emprego e renda e distribuição equitativa de renda. Para os autores, a condição finita dos recursos e a preocupação com as futuras gerações devem ser consideradas, ao passo que a ineficiente aplicação dos recursos pode ser justificada pela ausência de identificação das reais demandas sociais locais por parte da administração pública, bem como de um planejamento ordenado de aplicação e de uma avaliação sistemática de resultados.

O estudo de Cerqueira, Rezende e Santos (2017), tendo por objeto de análise municípios baianos, detectou que a alocação eficiente dos recursos da CFEM não está relacionada de forma direta ao seu volume. Embora constatassem efeitos positivos, como geração de emprego e renda e atração de investimentos, verificaram que municípios maiores possuem fontes de recursos diversas, ao passo que municípios menores, que não contam com uma base econômica diversificada, dependentes de repasses governamentais como a CFEM, utilizam os mesmos nas obrigações imediatas dos municípios, como em despesas de custeio, e não em investimentos públicos.

Esse padrão constatado pelos autores é condizente com o que Enríquez (2007, p. 360) chama de “armadilha do caixa único”, ao afirmar que, na ausência de condições institucionais favoráveis, os recursos entram nos caixas únicos das prefeituras e são “engolidos” pelas necessidades imediatas que todos os municípios apresentam no financiamento de suas atividades de natureza continuada, relacionadas à prestação de serviços à população. Outro padrão identificado pela autora é o “uso sustentado”, pelo qual os recursos têm aplicação previamente definida, como para a promoção da qualidade de vida da população local e para a diversificação produtiva. Assim, as oportunidades (bençãos) advindas da atividade mineral dependem da ação pública (ENRIQUEZ, 2007).

Pelo exposto, depreende-se que a qualidade dos gastos públicos é de extrema importância. Deste modo, novas alternativas para a boa aplicação dos *royalties* devem ser buscadas pela gestão pública municipal em prol do bem-estar da população e da diversificação da economia local. E, neste contexto, a CFEM configura-se, potencialmente, como receita estratégica.

O capítulo em questão buscou sintetizar a composição da receita pública dos municípios, apresentando os principais tributos e transferências que entram nos cofres públicos locais, dando atenção especial à CFEM, sua normatização e os aspectos referentes à sua aplicação, verificando-se que, malgrado não haja uma vinculação na legislação das receitas da compensação financeira, é inegável a sua importância para os municípios no tocante à promoção de políticas públicas locais voltadas à diversificação econômica.

## **5 CAPACIDADE ESTATAL E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

No presente capítulo, pretende-se abordar conceitualmente temas como capacidade estatal e planejamento, a fim de criar um suporte teórico na investigação acerca do modo que os municípios mineradores estão mobilizando suas estruturas para promover a implementação de políticas públicas com vistas a mitigar os efeitos deletérios da atividade de exploração mineral, transformando, assim, a mineração em suporte para o crescimento. Conforme mencionado anteriormente, a ação governamental é de suma importância quando se pensa em aplicação de receitas proporcionadas pela atividade mineradora com objetivo de promoção do desenvolvimento local em uma perspectiva de longo prazo.

Assim, primeiramente, são apresentados os conceitos de capacidade estatal e as diversas abordagens da temática feitas pela literatura. Adiante, realiza-se um breve exame sobre o planejamento, destacando seus principais instrumentos municipais, sendo eles o PPA e o Plano Diretor.

### **5.1 Capacidade estatal**

A autonomia dos entes subnacionais foi reafirmada pela CF/1988, destacando-os como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e financeira para a consecução de políticas públicas de interesse local. Todavia, em alguns contextos, esta autonomia não é respaldada pela capacidade das administrações locais. Como salientou Souza (2005), uma das dificuldades enfrentadas pelos municípios no contexto federativo brasileiro relaciona-se à frágil capacidade de implementação de políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão experimentadas pelos entes municipais.

A abordagem da capacidade estatal na literatura internacional é feita de variadas formas. Evans (1993), tomando por base a atuação do Poder Público no tocante à promoção do desenvolvimento, define a capacidade estatal como capacidade de ação do Estado. O autor afirma que “não se trata apenas de uma questão de ser capaz de identificar políticas corretas. A aplicação consistente de quaisquer políticas, quer visem ‘corrigir preços’ ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos.” (EVANS, 1993, p. 109). Cita como exemplo de Estado desenvolvimentista o Japão, o qual contava com uma burocracia weberiana e com relacionamento e cooperação com o setor privado, o que contribuiu para as ações governamentais na direção de metas coletivas,

garantindo a eficácia das políticas implementadas, diferentemente do que o autor classifica como “Estados predatórios”<sup>11</sup>.

O autor, então, fala de "autonomia inserida" para definir “uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante.” (EVANS, 1993, p. 125), concluindo que a capacidade do Estado é fator importante na formulação, implementação e nos resultados das políticas.

Por seu turno, Skocpol (1985, p. 09), partindo da análise de como as estruturas estatais moldaram as políticas econômicas, conceitua a capacidade estatal como "capacidade dos estados para implementar metas oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes.”. A autora afirma que a forma pela qual os Estados utilizam os recursos financeiros diz muito sobre as capacidades existentes.

Em outro estudo sobre a temática, Skocpol e Finegold (1982) analisaram a trajetória de políticas industrial e agrícola do New Deal nos Estados Unidos, a fim de investigar a causa de apenas a segunda ter alcançado os resultados pretendidos e ter sido institucionalizada. Segundo os autores, a explicação foi encontrada na capacidade burocrática da agência encarregada da política agrícola, a qual contava com liderança administrativa, unidade organizacional e aprendizagem política.

Por sua vez, Evans e Rauch (1999) analisaram a relação entre o corpo burocrático e os efeitos para o crescimento econômico, sendo utilizados como critérios o recrutamento meritocrático e as carreiras profissionais de longo prazo no serviço público. Os autores concluíram que a presença de tais características weberianas aumentam significativamente as perspectivas de crescimento econômico. Para eles, “o crescimento depende da governança” (EVANS; RAUCH, 1999, p. 748).

Para além da perspectiva burocrática, Wu, Ramesh e Howlett (2015) falam em *policy capacities*, a qual é definida como “a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes, em particular para definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos.” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 166). Os autores apresentam uma categorização de tipos essenciais de competências, sendo elas analíticas, operacionais e políticas, as quais devem ser analisadas individual, organizacional e

---

<sup>11</sup>Segundo o autor, os Estados predatórios podem ser caracterizados pela constante busca de renda, no qual prevaleciam os interesses particulares. Cita como exemplo o Zaire, no qual predominava um modelo patrimonialista com grupos vinculados por laços pessoais e ausência de um aparelho burocrático coerente.

sistemicamente, o que permite uma compreensão mais abrangente do conceito. Afirmam que a existência de capacidade adequada é pré-condição para o sucesso da política.

No Brasil, estudos recentes investigam a capacidade estatal de forma multidimensional, incorporando diversas variáveis.

Souza (2015; 2017) utiliza a capacidade burocrática como medida para avaliar a capacidade de implementação de políticas públicas, definindo o termo capacidade estatal como “um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.” (SOUZA, 2015, p. 08), incorporando no conceito quatro grupos distintos:

O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executada. (SOUZA, 2017, p. 31).

Por sua vez, Gomide e Pires (2014, p.20) afirmam que, para entender as capacidades estatais, se exige, em primeiro momento, uma análise dos arranjos institucionais, entendido como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

Os autores conceituam capacidade estatal como “capacidade do Poder Executivo de implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses”, analisando-a a partir das dimensões técnico-administrativa e político-relacional, as quais conceituam no seguinte sentido:

o primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeitos suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir canais de interlocução, negociando com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Verifica-se que a capacidade estatal se revela além das capacidades técnicas e administrativas exigidas da burocracia, mas, também, por meio das capacidades políticas. A

primeira dimensão se relaciona à eficiência e à eficácia, enquanto a segunda estaria “associada à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Marenco (2017), tendo por objeto de análise os municípios brasileiros, questionou se burocracias profissionais ampliam a capacidade da implementação de políticas públicas, considerando a categoria “estatutários com formação superior” como *proxy* para a combinação autonomia (estatutário) e capacidade (formação superior). O questionamento do autor é acerca da possibilidade de a presença da burocracia promover um incremento de políticas urbanas, como Plano Diretor, Conselho Municipal de Política Urbana e Leis de Zoneamento Urbano, de Parcelamento do Solo, de Operações Urbanas Consorciadas, de Contribuição de Melhorias. O estudo conclui que municípios com mais de 20% de burocracia profissional apresentaram a presença dessas políticas em frequência significativamente superior em relação àqueles com menor participação deste grupo.

Já Grin *et al* (2018) promoveram um estudo relacionando capacidade estatal e gestão fiscal nos municípios. Para os autores, o conceito possui quatro dimensões:

- a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas a regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais. (GRIN *et al.*, 2018, p. 315).

Os autores exemplificam a capacidade administrativa relativamente ao número de servidores *per capita*, realização de licitações e atendimento aos cidadãos, por exemplo; a capacidade técnica se relaciona à qualificação dos recursos humanos e do planejamento municipal; a capacidade institucional trata das regulações que afetam o comportamento dos atores econômicos e influenciam a gestão fiscal, como por exemplo, plano diretor, lei de zoneamento urbano e taxa de contribuição de melhoria; por fim, a capacidade política analisa os canais de interlocução por meio de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais (GRIN *et al.*, 2018).

Lima *et al* (2020) relacionam capacidades estatais e planejamento governamental, utilizando os planos plurianuais como medida da capacidade administrativa dos municípios, levando em consideração os aspectos formais dos planos. Para os autores, “se o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais, sua forma e conteúdo

expressariam as capacidades instaladas, especialmente a administrativa.” (LIMA *et al.*, 2020, p. 12). Afirmam que as debilidades verificadas refletem a baixa qualidade das burocracias instaladas no que concerne à área de planejamento municipal.

Já Arretche *et al* (2012), em estudo sobre a política urbana e habitacional, toma como base as estruturas existentes para sua gestão. O estudo utiliza como indicadores a existência de órgãos setoriais responsáveis pela gestão da política; cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; consórcios intermunicipais de habitação, instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares); fundos específicos para a política habitacional e urbana, os quais revelariam a institucionalização das capacidades administrativas para a gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. Em relação ao primeiro indicador afirmam que

a existência de uma secretaria exclusiva revelaria que esta política teria espaço institucional similar ao de outras políticas sociais na agenda municipal. No modelo analítico, esta variável permitiria medir a existência de burocracias especializadas na gestão de programas habitacionais bem como a centralidade do problema habitacional na agenda municipal. (ARRETCHÉ *et al.*, 2012, p. 35-36).

Diante das inúmeras possibilidades de mensurar a capacidade estatal, Gomide, Pereira e Machado (2017) afirmam que o estudo das capacidades exige, antes de tudo, para uma melhor compreensão do conceito, enfatizar o que será abordado na pesquisa, ou seja, “se é a existência de capacidade estatal (fenômeno latente) ou se determinado resultado de política pública é efeito de capacidades do Estado.” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 09). De acordo com os autores,

o que é importante reter nesses dois modelos é o sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente ou endógena ao modelo. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 08-09).

Assim, a construção da abordagem da existência de capacidade estatais nos municípios mineiros parte da análise de uma combinação de recursos que dão suporte às ações do Poder Público local para a promoção do desenvolvimento econômico. Frisa-se que não se atêm aos

resultados, mas às capacidades que auxiliam na diversificação econômica local. Diante do exposto, pode-se sintetizar a noção de capacidade estatal, para fins do presente trabalho e para atendimento dos objetivos propostos, considerando-se as dimensões assinaladas por Grin *et al* (2018):

(i) capacidade administrativa, por meio da análise da estrutura organizacional dos municípios mineiros, no que se refere, especificamente, às estruturas administrativas de estímulo ao desenvolvimento econômico;

(ii) capacidade técnica, por meio da análise dos instrumentos de planejamento municipal, como o PPA;

(iii) capacidade institucional, pela análise dos Planos Diretores e demais planos e legislação atinentes ao desenvolvimento econômico; e

(iv) capacidade política, através da análise dos canais de interlocução com a sociedade civil, por meio de conselhos de políticas públicas específicos de desenvolvimento econômico.

Dessa maneira, em um contexto de significativas transferências de receitas para os entes subnacionais, revela-se imprescindível analisar a existência de “capacidade instalada” (ARRETCHE *et al.*, 2012) para a implementação de políticas públicas. Isto porque, nos termos expostos por Souza (2017), a vontade política não é suficiente para que objetivos postos na agenda pública sejam alcançados, já que são necessárias capacidades estatais para promovê-los. Como pondera Souza e Fontanelli (2020, p. 45), “os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidades é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos.”.

## **5.2 Principais instrumentos de planejamento e gestão municipal**

Conforme Carneiro (2004), o período do pós-guerra trouxe à tona o papel do Estado no sentido do que fazer e dos mecanismos mobilizados para tal. A partir de então, criou-se “um ambiente favorável à difusão da atividade planejadora como um poderoso instrumento para a promoção do crescimento econômico e melhoria do bem-estar social, aplicável tanto a países desenvolvidos, quanto a países em desenvolvimento” (CARNEIRO, 2004, p. 47).

Para a conceituação do planejamento, a autor afirma que

pode ser entendido, numa concepção ampla, como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação de qualquer empreendimento ou atividade mais complexa. (...) Primeiro, o planejamento serve de guia ou orientação para a ação, contrapondo-se à tempestividade e improvisação na escolha das condutas ou procedimentos a serem adotados. Não faz sentido, assim, falar de planejamento quando não existem alternativas de ação a serem consideradas no processo decisório, seja por restrições ou imposições advindas do ambiente onde o agente opera ou por preferências inequívocas que este tem acerca do que fazer. Segundo, o planejamento permite uma concatenização mais precisa e sistematizada das ações, compatibilizando-as entre si, o que contribui para o processo de coordenação da execução das decisões referentes àquilo que se pretende fazer no âmbito de uma dada atividade. Isto se aplica, em especial, a situações onde as ações a serem empreendidas se desdobram no tempo e/ou quando envolvem a participação de mais de um agente. (CARNEIRO, 2004, p. 49-50).

Com a promulgação da CF/1988, ocorreu um alargamento das funções do Estado, somado à autonomia conferida aos municípios como entes federativos, tornando-os responsáveis pela elaboração de instrumentos de planejamento e gestão para consecução das prioridades, objetivos e estratégias da respectiva agenda de governo. Vale dizer que o planejamento foi um dos reflexos da descentralização ocorrida posteriormente à Carta Magna, o qual é dotado de relevância na identificação dos objetivos propostos na agenda local e sua materialização por meio da proposição de políticas públicas. Nesse sentido,

seu papel é o de contribuir para o incremento da eficiência e da eficácia na implementação das políticas priorizadas pelo governo, que servem de balizamento e condicionam o funcionamento da administração pública. Como bem o lembra Friedman, ‘é, antes de mais nada, uma tentativa de tornar mais eficientes nossas melhores compreensões do mundo para que possam [ser encaminhados] novos cursos de ação’ (1988, p. 175), em sintonia com os interesses da coletividade. (CARNEIRO, 2004, p. 49).

Assim, a análise da gestão dos *royalties* e das políticas voltadas à promoção da diversificação econômica local perpassa, inicialmente, pelo estudo dos instrumentos de planejamento que ancoram a gestão municipal, o qual tem no orçamento uma peça-chave. Salienta-se que o ciclo orçamentário se desdobra, além do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA. Nesse sentido, a CF/1988 previu a existência de um “processo integrado de alocação de recursos, compreendendo atividades de planejamento e de orçamento.” (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 25).

Ainda, nos termos da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/1988, denominada Estatuto das Cidades, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, os entes municipais poderão contar com outros instrumentos de política urbana e planejamento municipal, como o Plano Diretor e demais planos de desenvolvimento econômico.

Referidos instrumentos serão examinados de maneira um pouco mais detalhada nas subseções que seguem abaixo.

### 5.2.1 Plano Plurianual – PPA

O sistema orçamentário adotado no país confere destaque ao PPA enquanto instrumento de planejamento que visa promover a racionalização do processo de tomada de decisão e orientação dos gastos públicos. A previsão do artigo 165, §1º da CF/1988 é no seguinte sentido:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Delimitando referido plano, Lima *et al* (2020, p. 05) afirmam que

o PPA é o instrumento que oficializa os programas do governo eleito. Nele são apontadas as diretrizes, os objetivos e as metas das políticas públicas para um período de quatro anos. O projeto do PPA deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, entrando em vigor no ano seguinte e, desse modo, vigente até o final do primeiro ano do governo sucessor. Assim, os chefes do Executivo assumem o mandato executando o PPA da gestão passada, objetivando acomodar os efeitos administrativos das mudanças democráticas de governo.

Salienta-se que, conforme Paulo (2010, p. 172), a CF/1988 garantiu ao “PPA um papel central de organização do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições.”.

De forma sucinta, cabe ao PPA definir as prioridades do governo para o lapso temporal de quatro anos, em consonância com o ciclo eleitoral, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, observando-se, assim, sua dimensão estratégica, orientada a balizar a atuação do governo por meio de programas e projetos, sendo um “instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das políticas públicas” (PAULO, 2010, p. 171-172), o que é imprescindível para a eficácia da gestão pública local.

### 5.2.2 Plano Diretor

No que se refere às políticas de desenvolvimento urbano e, levando-se em conta o *status* federativo conferido aos municípios, a CF/1988 previu uma competência legislativa especial aos entes: a edição do plano diretor, importante instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana.

Nesse sentido, determina a CF/1988,

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor é disciplinado pelo Estatuto das Cidades, sendo parte integrante do planejamento municipal, devendo estar em consonância com o PPA, LDO e LOA.

A elaboração do referido plano é obrigatória aos municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF/1988; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Destaca-se a sua dimensão participativa, haja vista que a legislação prevê que, no processo de elaboração, fiscalização e revisão (a cada dez anos), seja garantida a efetiva participação da sociedade civil, por meio de instrumentos de gestão democrática, como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nas esferas nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Pelo exposto, verifica-se que a utilização dos recursos públicos resulta de uma decisão política, haja vista que “a formulação do elenco de necessidades de uma sociedade a serem satisfeitas pelo serviço público é matéria que se insere no âmbito de atuação do poder político.” (HARADA, 2001, p. 40-41). Assim, ressalta-se que

o papel desempenhado pelo planejamento não atende apenas o propósito de promover uma alocação socialmente eficiente dos recursos existentes. Ao contrário, a atividade planejadora pode prestar uma contribuição valiosa na criação de novos recursos e consequente ampliação da capacidade de intervenção do governo.” (CARNEIRO, 2004, p. 63).

## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS

A atividade de exploração mineral tem grande importância econômica para o Brasil, colocando-o em posição de destaque no cenário mundial. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM, o volume de produção no ano de 2019 foi de mais de dois bilhões de toneladas, com faturamento equivalente a US\$ 38 bilhões<sup>12</sup>. Ainda, o Boletim do Setor Mineral divulgado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) contabiliza que, considerando apenas a mineração, as exportações totalizaram em 2019 US\$ 27,3 bilhões, representando 53,5% do setor mineral e 12% das exportações brasileiras. O minério de ferro representou 83% das exportações da indústria extrativa mineral no mesmo ano<sup>13</sup>.

No que se refere à arrecadação da CFEM, a ANM divulgou que o valor arrecadado em 2019 foi de R\$ 4,5 bilhões, sendo a empresa VALE S/A responsável pelo maior recolhimento, com valores no importe de R\$ 2,4 bilhões.

Considerando que é nos territórios municipais que efetivamente se desenvolvem as atividades de exploração e, ainda, que o desenho do federalismo brasileiro posto na CF/1988 conferiu autonomia aos entes municipais para a gestão das questões de interesse local, desempenhando papel de relevo no âmbito de promoção das políticas públicas, o capítulo traz, primeiramente, um panorama socioeconômico dos municípios mineiros com as maiores arrecadações da CFEM em 2019 – Congonhas, Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabirito, Mariana, Brumadinho, Itatiaiuçu e Belo Vale. Posteriormente, serão retratados aspectos referentes às finanças municipais, a fim de detectar a importância da atividade minerária para a economia local. Ainda, tendo em vista a natureza finita dos recursos minerais, analisa-se a existência de capacidades estatais que proporcionem políticas públicas voltadas à diversificação da economia local, sob a análise dos principais instrumentos de planejamento e gestão municipal, bem como dos aparatos institucionais existentes nos municípios. Por fim, através da entrevista e dos questionários aplicados, será examinada a percepção de gestores dos municípios selecionados e da AMIG acerca dos desafios enfrentados na gestão dos *royalties* e na agenda de desenvolvimento local.

---

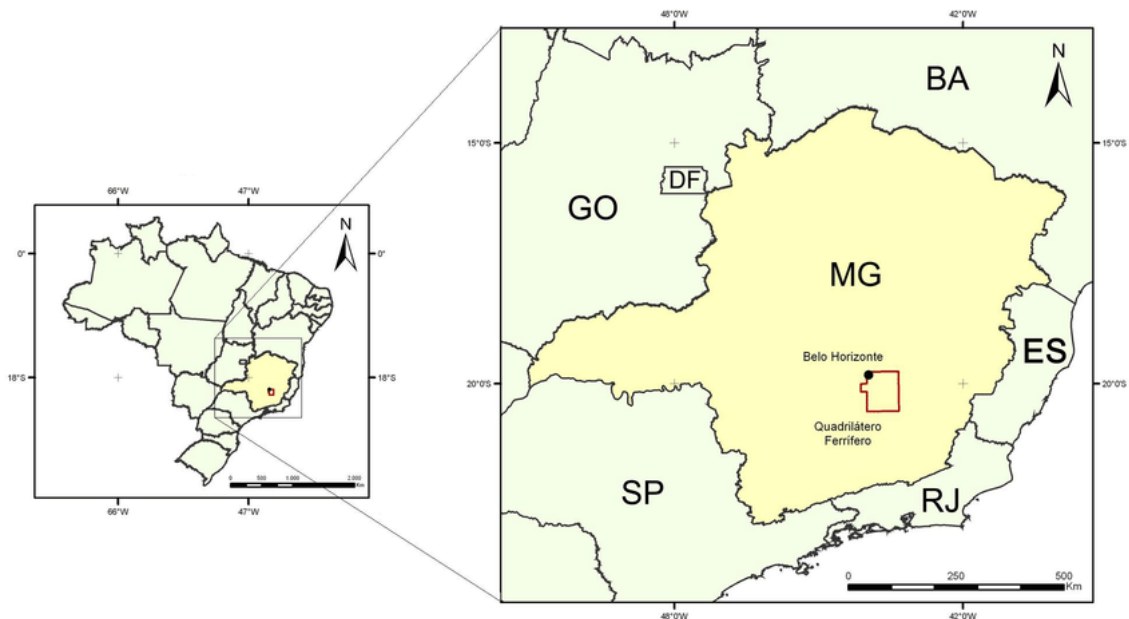
<sup>12</sup>INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Portal da Mineração**. Disponível em: <http://portaldaminerao.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Econ-mineral-fev2020.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

<sup>13</sup>MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Boletim do setor mineral**. Disponível em: <http://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pub-licacoes/boletim-do-setor-mineral>. Acesso em: 01 mar. 2021.

## 6.1 Panorama dos municípios mineradores do Estado de Minas Gerais

Os municípios analisados no presente estudo encontram-se inseridos no Quadrilátero Ferrífero (à exceção de Conceição do Mato Dentro), região centro-sudeste do Estado de Minas Gerais (Figura 2) que apresenta concentrações significativas de recursos minerais, em especial o minério de ferro.

**Figura 2** – Localização do Quadrilátero Ferrífero.



Fonte: Ruchkys; Machado, 2015.

A tabela 1 apresenta dados relativos à área e número de habitantes dos municípios pesquisados. Neste último aspecto, analisando a variação populacional, não se observam grandes alterações, considerando os anos de 2010 e 2018, podendo-se dizer que a atividade minerária não levou a crescimentos expressivos da população, em que pese, em sua maioria, os municípios tenham apresentado taxas de crescimento populacional acima da média do Estado. Entretanto, frisa-se que a dinâmica populacional está vinculada ao ciclo mineral, tendendo a crescer na fase de implantação do empreendimento e a decrescer com o encerramento da atividade (ENRIQUEZ, 2007).

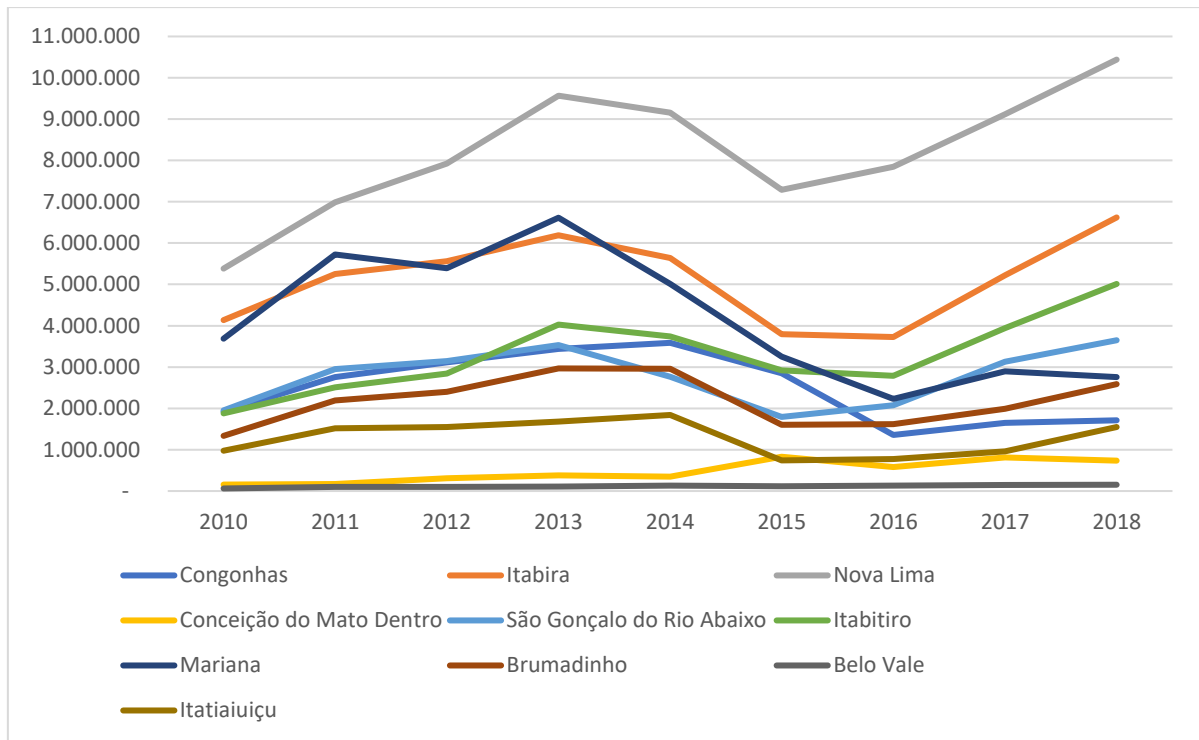
**Tabela 1** – Aspectos gerais dos municípios mineradores (2010-2018).

Municípios	Área Km <sup>2</sup>	População (2010)	População (2018)	Δ
Congonhas	305,00	48.550	54.196	11,6%
Itabira	1.254,00	109.551	119.186	8,8%
Nova Lima	428,00	81.162	93.577	15,3%
Conceição do Mato Dentro	1.719,00	17.914	17.641	-1,5%
São Gonçalo do Rio Abaixo	365,00	9.782	10.818	10,6%
Itabirito	544,00	45.484	51.281	12,7%
Mariana	1.194,00	54.179	60.142	11,0%
Brumadinho	640,00	34.013	39.520	16,2%
Itatiaiuçu	296,00	9.938	11.037	11,1%
Belo Vale	367,00	7.536	7.710	2,3%
MINAS GERAIS	586.521,12	19.595.309	21.040.662	7,4%

Fonte: IMRS/FJP (2020).

Importante apurar alguns aspectos econômicos dos municípios citados, analisando indicadores como Produto Interno Bruto (PIB), o qual consiste no total de bens e serviços produzidos pelas unidades, correspondendo à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas acrescida dos impostos líquidos de subsídios (FJP, 2019), bem como o PIB *per capita*, que indica o nível médio de riqueza gerada pela economia.

O gráfico 2 mostra um crescimento do PIB nos últimos anos, apesar de apresentar algumas oscilações ao longo do tempo, o que pode ser justificado pela variabilidade da atividade econômica. De modo geral, o PIB das economias locais cresceu entre 2010 e 2013/2014, caiu nos anos 2015/2016 e retomou o crescimento nos anos 2017/2018.

**Gráfico 2** – Evolução do PIB nos municípios mineradores (2010-2018) \*.

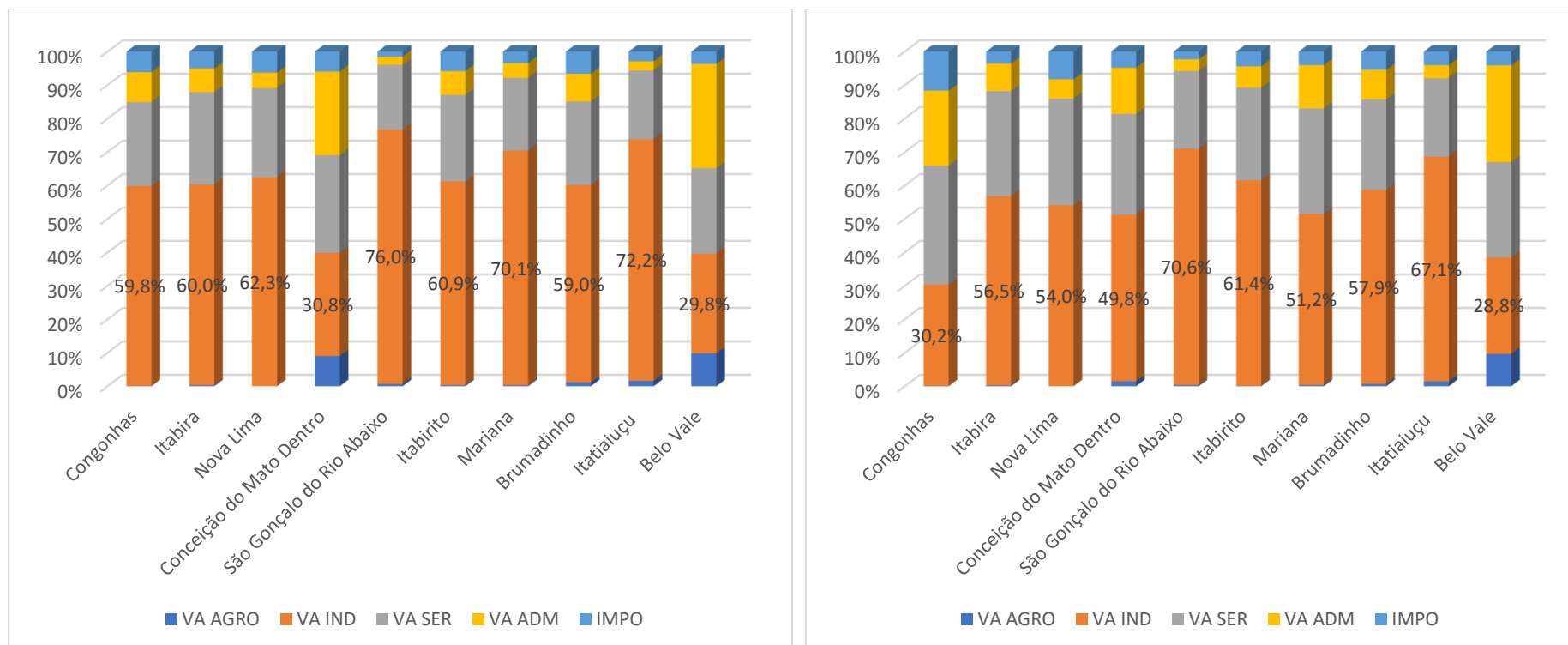
Fonte: elaborado pela autora, segundo dados do IBGE.

\* Deflacionado pelo IGP/DI-FGV.

Chama atenção o comportamento de dois municípios: Mariana e Conceição do Mato Dentro. No primeiro, houve uma queda drástica do PIB entre os anos 2013 e 2016; no segundo, o PIB cresceu entre 2014 e 2015, mantendo-se praticamente estável nos anos subsequentes.

Já o gráfico 3 permite visualizar a composição do PIB por setores econômicos nos anos de 2010 e 2018. Observa-se que a atividade com maior valor adicionado é a indústria, com percentual acima de 50% na maioria dos municípios, como Itabira, Nova Lima, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabirito, Mariana, Brumadinho e Itatiaiuçu. Segundo o IBGE, a indústria extrativa é a principal atividade com maior valor adicionado bruto nos municípios, denotando a influência da mineração no desempenho econômico local.

**Gráfico 3 – Composição do PIB por setores econômicos nos municípios mineradores (2010-2018).**



Fonte: elaborado pela autora, segundo dados do IBGE.

VA AGRO: Valor adicionado bruto da Agropecuária, a preços correntes (R\$ 1.000).

VA IND: Valor adicionado bruto da Indústria, a preços correntes (R\$ 1.000).

VA SER: Valor adicionado bruto dos Serviços, a preços correntes - exceto Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (R\$ 1.000).

VA ADM: Valor adicionado bruto da Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, a preços correntes (R\$ 1.000).

IMPO: Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos, a preços correntes (R\$ 1.000).

O PIB *per capita* é um dos indicadores mais usuais de desenvolvimento socioeconômico. Conforme tabela 2, seis dos dez municípios apresentaram variação positiva do PIB *per capita*, enquanto quatro tiveram variação negativa. Chama atenção a ocorrência de variações muito expressivas, tanto positivas quanto negativas, que, em termos absolutos, colocam-se muito acima da variação estadual. Como destaque positivo, o PIB *per capita* de Conceição do Mato Dentro experimentou variação de 203,7% no período. Como destaques negativos, Congonhas e Mariana mostraram variações de, respectivamente, 49,4% e 57,3% no período. A expressiva variação do PIB *per capita* sinaliza a vulnerabilidade dos municípios mineradores diante das oscilações de mercado a que se sujeita o setor mineral.

**Tabela 2** – PIB *per capita* dos municípios mineradores (2010-2018).

Municípios	PIB per capita (2010) (R\$)	PIB per capita (2018)* (R\$)	Δ	Posição MG (2018)	Posição BR (2018)
Congonhas	39.601,93	20.048,92	-49,4%	106°	1173°
Itabira	37.764,65	35.319,65	-6,5%	31°	310°
Nova Lima	66.318,77	70.940,95	7,0%	8°	58°
Conceição do Mato Dentro	8.702,39	26.425,40	203,7%	57°	649°
São Gonçalo do Rio Abaixo	199.513,63	214.476,78	7,5%	1°	4°
Itabirito	41.318,68	62.133,48	50,4%	10°	75°
Mariana	68.110,53	29.115,23	-57,3%	46°	508°
Brumadinho	39.254,99	41.575,07	5,9%	20°	203°
Itatiaiuçu	98.177,11	89.221,42	-9,1%	6°	33°
Belo Vale	8.177,87	12.549,99	53,5%	250°	2434°
MINAS GERAIS	17.931,89	18.582,60	3,6%	-	

Fonte: elaborado pela autora, segundo dados do IBGE.

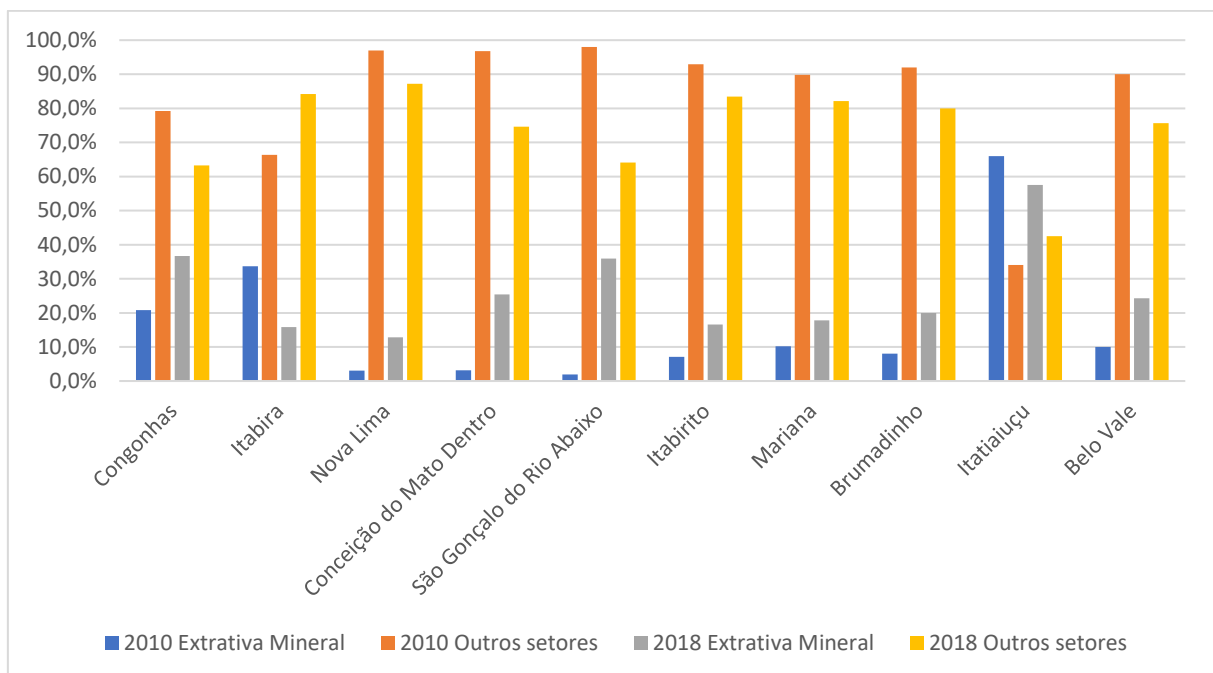
\*Deflacionado pelo IGP/DI-FGV.

Destaca-se o município de São Gonçalo do Rio Abaixo, o qual ocupa a primeira posição no estado e a quarta no país referente aos maiores PIB's *per capita* municipais. Ainda, os municípios de Itatiaiuçu, Nova Lima e Itabirito estão entre os dez maiores PIB *per capita* do estado, os quais têm como principal atividade econômica as indústrias extrativas.

Por sua vez, o gráfico 4 mostra a dinâmica de empregos da indústria extrativa mineral em relação aos empregos do setor formal, na comparação dos anos de 2010 e 2018. Pode-se observar o aumento dos postos de trabalho ao longo dos anos, com exceção de Itabira e

Itatiaiuçu. Sobressai a queda significativa de empregos no setor extrativo em Itabira, decrescendo de 11.860 para 4.188 ao longo dos anos, ao passo que, nos municípios de Congonhas e Nova Lima, houve aumento significativo, de 2.542 para 6.273 e de 986 para 6.089, respectivamente. Salienta-se que a ocupação de mão de obra no setor mineral acompanha o ciclo de exploração da atividade, bastante sensível às flutuações de mercado. Todavia, na maioria dos municípios, verifica-se o aumento dos postos de trabalho no setor extrativo mineral.

**Gráfico 4** – Evolução dos empregos no setor formal e no setor extrativo mineral dos municípios mineiros (2010-2018).



Fonte: IMRS/FJP (2020).

Na dimensão social, o bem-estar da população foi averiguado à luz do IDHM no ano de 2010, como mostra a tabela 3. O IDHM analisa o grau de desenvolvimento humano de uma localidade, levando-se em conta aspectos como renda, educação e longevidade. Observa-se que os municípios possuem padrões variados, distribuídos entre médio, alto e muito alto. O subíndice renda é o responsável pelo acréscimo do IDHM. Destaca-se o município de Nova Lima, o qual apresentou IDHM muito alto, ocupando a 15ª posição no *ranking* do país. Os municípios para os quais a classificação do IDHM é média, como Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itatiaiuçu e Belo Vale, tem indicador abaixo do valor para o estado, enquanto Itabirito, com classificação alta, apresenta indicador com valor similar ao do estado.

**Tabela 3** – IDHM dos municípios mineradores (2010).

Municípios	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	Faixa*
		Renda	Educação	Longevidade	
Congonhas	0,753	0,877	0,665	0,732	Alto
Itabira	0,756	0,873	0,678	0,729	Alto
Nova Lima	0,813	0,885	0,704	0,864	Muito alto
Conceição do Mato Dentro	0,634	0,794	0,517	0,622	Médio
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,667	0,792	0,569	0,658	Médio
Itabirito	0,730	0,828	0,638	0,737	Alto
Mariana	0,742	0,874	0,664	0,705	Alto
Brumadinho	0,747	0,857	0,639	0,761	Alto
Itatiaiuçu	0,677	0,833	0,563	0,661	Médio
Belo Vale	0,655	0,814	0,514	0,672	Médio
MINAS GERAIS	0,731	0,838	0,638	0,730	Alto

Fonte: PNUD Brasil, Ipea e FJP (2020).

\*A classificação de 0 a 0,499 muito baixo; 0,500 a 0,599, baixo; 0,600 a 0,699, médio; 0,700 a 0,799 alto; 0,800 a 1 muito alto.

Como no estado, o subindicador renda é o responsável pelo acréscimo do IDHM. Em todos os municípios tal subindicador situa-se na faixa de alto desenvolvimento humano. Em contraste, no subindicador educação, a metade dos municípios se enquadra na classificação média, enquanto outros quatro municípios na classificação baixa. Nova Lima é o destaque positivo, com classificação muito alta.

Para melhor compreensão do aspecto emprego e renda nos municípios selecionados adotou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o qual avalia subindicadores Emprego e Renda, Educação e Saúde. Apesar da metodologia similar ao IDHM, este indicador tem periodicidade anual, atualizado até 2016, o que permite melhor visualização da evolução do desenvolvimento socioeconômico local de 2010 e 2016.

Observa-se na tabela 4 que no ano 2010 os municípios, com exceção de Conceição do Mato Dentro, se encontravam na faixa de desenvolvimento moderado ou alto desenvolvimento do IFDM. A partir de 2014, o país enfrentou forte recessão, o que fez com que os indicadores de mercado de trabalho apresentassem um desempenho negativo, mais especificamente na dimensão Emprego e Renda (FIRJAN, 2018), o que refletiu nos valores na comparação de 2016 em relação a 2010, em que pese o indicador consolidado tenha se mantido na classificação de desenvolvimento moderado ou alto desenvolvimento.

**Tabela 4** – IFDM - Geral e IFDM - Emprego e Renda dos municípios mineradores (2010-2016).

Municípios	IFDM	IFDM – E	IFDM	IFDM – E
	2010	2010	2016	2016
Congonhas	0,8315	0,8710	0,7719	0,5968
Itabira	0,7898	0,8073	0,7562	0,5520
Nova Lima	0,8574	0,9194	0,8180	0,6183
Conceição do Mato Dentro	0,5859	0,6439	0,6439	0,3985
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,6821	0,5629	0,7535	0,4016
Itabirito	0,7072	0,5396	0,7836	0,5710
Mariana	0,7017	0,6768	0,6693	0,4413
Brumadinho	0,7804	0,7408	0,7065	0,4370
Itatiaiuçu	0,7414	0,8289	0,6787	0,3842
Belo Vale	0,7025	0,6266	0,7176	0,5066
Média MINAS GERAIS	0,6533	0,5540	0,6778	0,4471

Fonte: IFDM/FIRJAN (2018).

\* IFDM entre 0,0 e 0,4 baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6 desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8 desenvolvimento moderado; e entre 0,8 e 1,0 alto estágio de desenvolvimento.

O panorama dos municípios mineradores brevemente traçado teve por finalidade analisar os reflexos socioeconômicos da atividade de exploração mineral nos entes municipais. Observou-se que a influência da mineração no desenvolvimento econômico dos municípios é muito relevante, principalmente quando se verifica indicadores como o PIB e o PIB *per capita*. Contudo, também foi relevante a vulnerabilidade dos municípios diante das oscilações a que se sujeita a atividade minerária, evidenciada pelas variações do PIB *per capita*, o que pode ser justificado, por exemplo, pela volatilidade dos preços das *commodities* e a intensidade da produção mineral. Destaca-se que os municípios não apresentam os mesmos comportamentos em relação aos indicadores socioeconômicos, sendo observados padrões variados, não podendo se inferir que a atividade acarrete efeitos equivalentes para todos eles. E mais, em que pese alguns municípios terem apresentado altos padrões de crescimento econômico, não se verificou a conversão em bem-estar da população ao se analisar os indicadores sociais, dado que alguns municípios foram classificados na faixa de médio desenvolvimento humano.

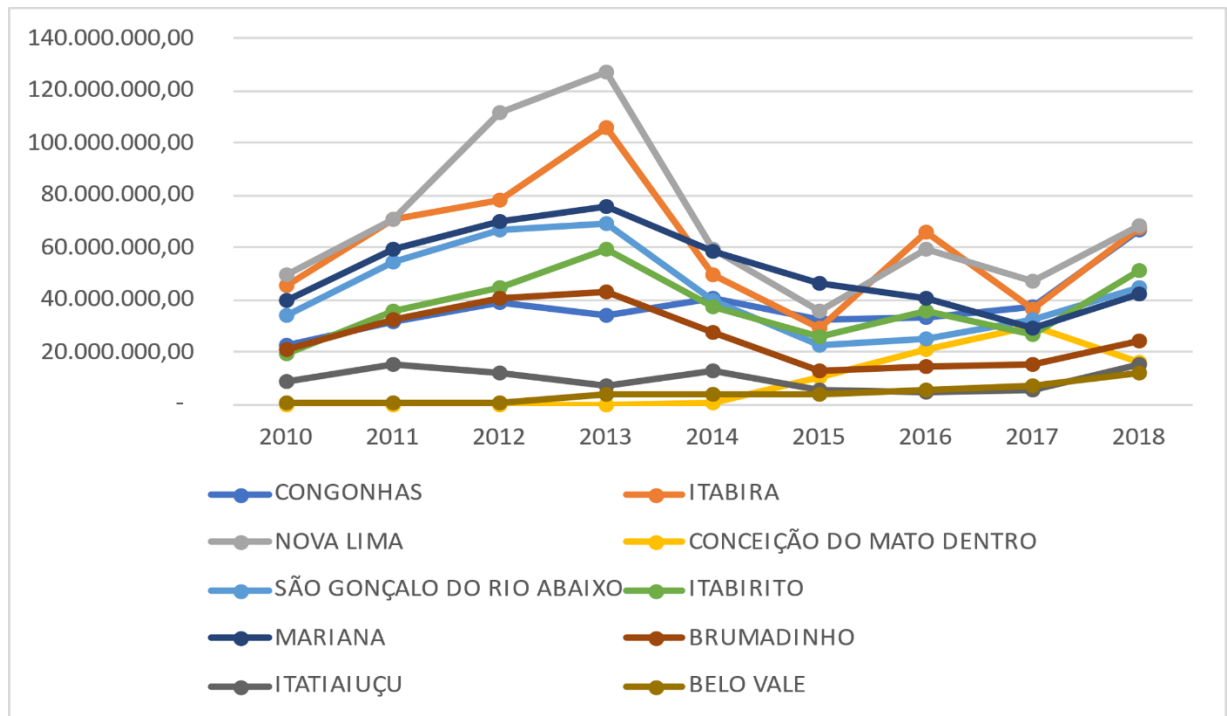
## 6.2 Finanças municipais e CFEM

A vocação geológica de Minas Gerais o coloca em destaque no cenário nacional, ocupando a segunda colocação no *ranking* dos maiores arrecadadores de *royalties* da

mineração, com volume expressivo de R\$ 1,8 bilhões em 2019, o que representa 40,74% da arrecadação nacional, atrás, apenas, do Estado do Pará.

Os municípios selecionados para fins da análise apresentaram variação expressiva de arrecadação da CFEM no período de 2010 e 2018, como pode ser observado no gráfico 5, em que pese, para a maior parte dos municípios, a arrecadação cresça entre 2010 e 2013, decline nos dois anos seguintes, mas retoma a trajetória de crescimento até 2018.

**Gráfico 5** – Evolução da arrecadação da CFEM nos municípios mineradores (2010-2018)\*.



Fonte: elaborado pela autora, segundo dados da ANM.

\* Deflacionado pelo IGP/DI-FGV.

Segundo Enriquez (2007, p. 347), “o grau de ‘dependência’ de um município em relação à atividade mineradora é medido pela participação das rendas provenientes da mineração no total da receita do município”. Assim, examina-se o percentual dos *royalties* nas receitas locais disponíveis nos anos de 2010 e 2018, conforme tabela 5.

**Tabela 5** - Participação da CFEM na RCL dos municípios mineradores (2010-2018).

Municípios		CFEM/RCL (2010)	CFEM/RCL (2018)
1	Congonhas	12,90%	27,90%
2	Itabira	16,50%	22,20%
3	Nova Lima	16,20%	18,10%
4	Conceição do Mato Dentro	0,00%	23,90%
5	São Gonçalo do Rio Abaixo	36,50%	39,30%
6	Itabirito	18,10%	28,20%
7	Mariana	27,10%	24,90%
8	Brumadinho	21,20%	22,40%
9	Itatiaiuçu	23,30%	34,40%
10	Belo Vale	3,00%	36,50%

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da ANM e IMRS.

\*A Receita Corrente Líquida representa a soma das receitas tributárias, receitas de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. A CFEM se enquadra, no caso, como uma transferência corrente.

Os valores apurados demonstram que a participação dos *royalties* da mineração nos cofres públicos desses municípios é muito significativa, tendo se elevado entre 2010 e 2018. Chamam atenção os municípios de Conceição do Mato Dentro e Belo Vale, nos quais as participações eram praticamente residuais em 2010 e alcançam patamares expressivos em 2018. Além de Belo Vale, São Gonçalo do Rio Abaixo e Itatiaiuçu apresentam participações que se aproximam de 40% da RCL em 2018. São dados que corroboram a visão da literatura acerca da dependência financeira das transferências de *royalties* nos municípios mineradores.

Outra característica relevante a ser analisada é o volume de arrecadação dos recursos próprios nos municípios, ou seja, aqueles recursos provenientes de impostos de competência dos entes locais definidos na CF/1988, quais sejam IPTU, ITBI e ISSQN. Isto porque os recursos minerais se sujeitam a um esgotamento ao longo dos anos, o que torna as administrações dos municípios mineradores vulneráveis em relação ao recebimento da CFEM. Assim, a capacidade de financiamento dos municípios por meio de recursos próprios é de suma importância quando da exaustão das minas ou da oscilação da produção e preços dos recursos minerais explorados. A fim de ilustrar o exposto, toma-se como exemplo os dados de arrecadação de tributos municipais no ano de 2018 para a discussão da efetiva autonomia financeira dos municípios, conforme apresentado na tabela 6. Salienta-se que o modelo de federalismo adotado no país garantiu autonomia financeira aos entes municipais por meio de capacidade tributária própria para promover a arrecadação de receitas públicas e alocá-las com

autoridade e independência em relação aos demais entes federados para atendimento das demandas locais, sendo tal papel mais bem exercido pelos governos subnacionais em razão da proximidade deste com as demandas locais.

**Tabela 6** – Arrecadação de receitas próprias nos municípios mineradores (2018).

Municípios	IPTU (R\$)	ISSQN (R\$)	ITBI (R\$)	Total (R\$)
Congonhas	8.454.746,23	30.129.308,17	836.971,34	39.421.025,74
Itabira	18.860.882,79	29.673.861,68	3.417.470,52	51.952.214,99
Nova Lima	56.535.630,77	100.129.628,93	40.975.405,62	197.640.665,32
Conceição do Mato Dentro	160.823,13	12.146.273,38	629.521,84	12.936.618,35
São Gonçalo do Rio Abaixo	417.724,43	9.232.115,34	164.611,18	9.814.450,95
Itabirito	3.092.910,80	23.460.873,78	2.343.980,14	28.897.764,72
Mariana	3.923.400,46	23.101.186,63	1.396.002,63	28.420.589,72
Brumadinho	4.084.049,35	16.255.539,55	2.466.771,92	22.806.360,82
Itatiaiuçu	253.150,36	4.262.312,47	432.912,09	4.948.374,92
Belo Vale	217.213,97	1.780.499,32	89.406,06	2.087.119,35

Fonte: elaborado pela autora, segundo dados do TCEMG.

O que se verifica, confrontando os dados com aqueles expostos na tabela 5, é que, na maioria dos municípios, a arrecadação própria não representa 50% dos valores arrecadados da CFEM, ou seja, os municípios arrecadam impostos em valores bem abaixo do montante de *royalties* auferidos, o que ratifica a tese de dependência financeira dos entes em relação às transferências advindas da atividade mineral. Destaca-se, como exceção, Nova Lima, que auferiu, em 2018, valores expressivos de impostos municipais, bem acima do total dos *royalties*.

De acordo com Enriquez (2007, p. 347),

além da CFEM, os municípios mineradores recebem uma série de outras receitas provenientes do ISSQN (recolhido pelas empresas que prestam serviços à companhia mineradora); [e] do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (relativo aos imóveis utilizados pela companhia mineradora na sede do município).

Portanto, a contribuição da mineração para a atividade arrecadadora do município não se restringe à CFEM, influenciando também a receita advinda de tributos próprios, como o ISSQN. A atividade de exploração mineral atrai vários prestadores de serviços para o município, os quais são responsáveis pela arrecadação do referido imposto, gerando um

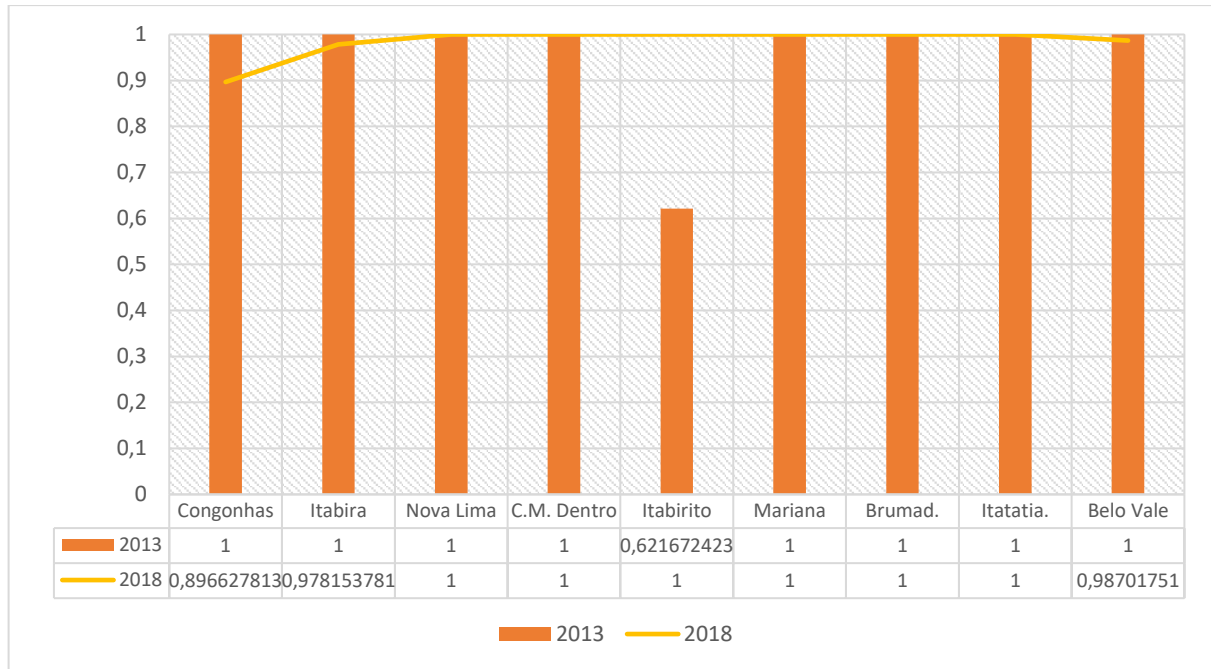
acréscimo nos valores arrecadados. Com o esgotamento das minas e o consequente encerramento das atividades de exploração mineral, além da perda da CFEM, haverá, também, perda de parte das receitas próprias advindas de empreendimentos ligados à mineração, como o ISSQN.

Para corroborar o exposto, os gráficos 6 e 7 apresentam o Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF composto pelos indicadores IFGF Autonomia, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Liquidez e IFGF Investimentos, o qual varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município. Para o presente estudo, analisa-se a autonomia e investimentos, indicadores relevantes para a construção dos aspectos relacionados às finanças públicas dos municípios mineradores.

O IFGF-Autonomia<sup>14</sup> faz uma associação entre receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar a estrutura administrativa. No ano de 2018, a média IFGF-Autonomia dos municípios de Minas Gerais foi de 0,3327, o que evidencia dificuldades na geração de receita própria e manutenção da estrutura administrativa. Entretanto, não obstante ter se identificado que os municípios estudados possuem dependência em relação as transferências dos *royalties* da mineração, os dados do gráfico 6 evidenciam que os mesmos se enquadram na classificação de Gestão de Excelência, ou seja, possuem autonomia na geração de receita para o financiamento da estrutura administrativa.

---

<sup>14</sup>O IFGF-Autonomia analisa as receitas oriundas da atividade econômica do município, como receitas próprias e transferências de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, diretamente ligadas à economia local e os custos para manutenção da estrutura administrativa (custo de manutenção da Câmara de Vereadores e função Administrativa do Poder Executivo). Não se inclui despesas com atividades-fim como Saúde, Educação, Urbanismo, Saneamento, entre outras.

**Gráfico 6 – IFGF - Autonomia dos municípios mineradores\* (2013-2018\*\*).**

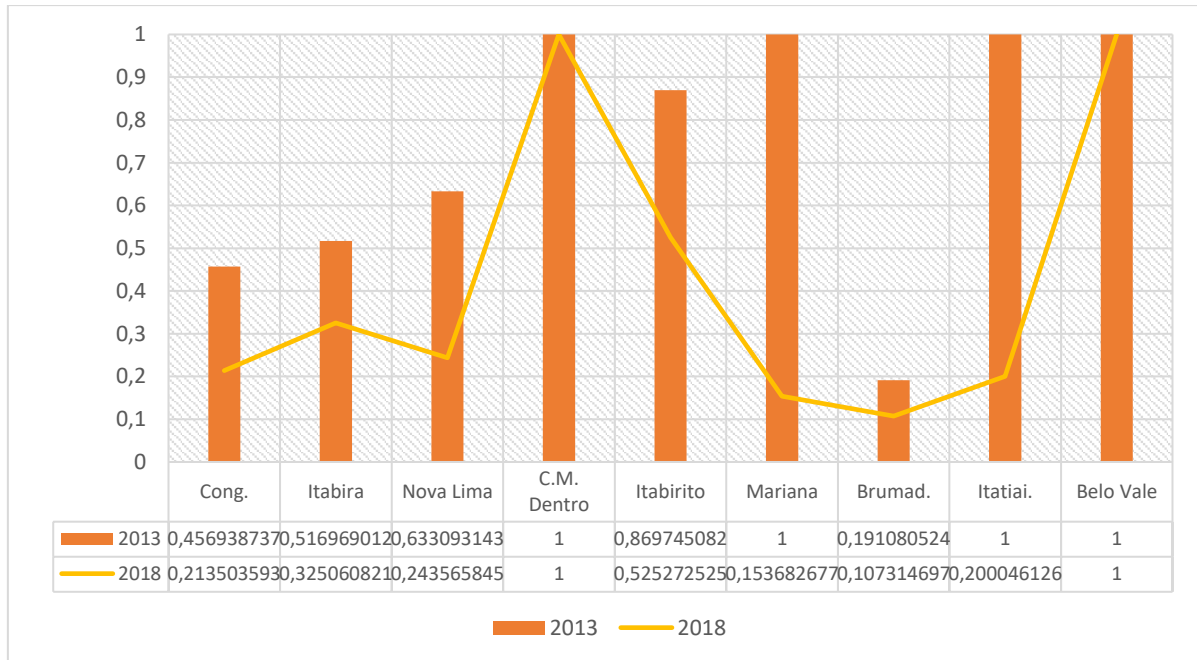
Fonte: elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN.

\*Dados de São Gonçalo do Rio Abaixo não disponibilizados.

\*\*Dados divulgados a partir do ano-base 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto.

Por sua vez, o IFGF-Investimentos mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, ou seja, despesas para a promoção da geração de bem-estar para a população e melhoria do ambiente de negócios local. A análise dos gastos em investimentos é importante para averiguar a priorização dos gastos públicos em determinadores setores, refletindo os objetivos governamentais. Diferentemente do indicador IFGF-Autonomia, seis municípios apresentaram índices de gestão considerada crítica, inclusive abaixo da média das cidades mineiras, que apresentaram IFGF 0,4103 em 2018. Em que pese a constatação de gestão de excelência para o indicador autonomia financeira, isso não se reflete na capacidade de investimentos na maioria dos municípios. Destaca-se, apenas, Belo Vale e Conceição de Mato Dentro, os quais foram enquadrados na gestão de excelência<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>A nota máxima para o indicador IFGF - Investimentos é atribuída aos municípios nos quais a proporção de investimentos sobre receita total é superior a 12%.

**Gráfico 7 – IFGF-Investimentos dos municípios mineradores\* (2013-2018\*\*).**

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN.

\*Dados de São Gonçalo do Rio Abaixo não disponibilizados.

\*\*Dados divulgados a partir do ano-base 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto.

Ainda no aspecto das finanças públicas, o gasto *per capita* com desenvolvimento econômico<sup>16</sup> e o esforço orçamentário com desenvolvimento econômico<sup>17</sup>, subíndices que compõem o IMRS calculados pela FJP, são relevantes para a construção dos aspectos relacionados às finanças dos municípios mineradores. Os indicadores de desenvolvimento econômico consistem na soma de diversas subfunções com aderência às atividades econômicas.

A análise dos gastos setoriais é importante para averiguar a priorização da alocação dos recursos públicos mobilizados pelos governos locais, como, no caso, o desenvolvimento econômico (IMRS/FJP, 2020). De acordo com os dados da tabela 7, aponta-se que, no ano de 2010, apenas quatro municípios ficaram acima da média dos municípios mineiros no tocante ao gasto *per capita* com ações de desenvolvimento. Para três deles – Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo e Mariana – o gasto foi nulo, indicando a ausência de qualquer

<sup>16</sup>Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Promoção Industrial, Produção Industrial, Mineração, Propriedade Industrial, Normalização e Qualidade, Promoção Comercial, Comercialização, Comércio Exterior, Serviços Financeiros, Conservação de Energia, Energia Elétrica, Petróleo e Álcool, dividido pela população total do município.

<sup>17</sup>Participação dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Promoção Industrial, Produção Industrial, Mineração, Propriedade Industrial, Normalização e Qualidade, Promoção Comercial, Comercialização, Comércio Exterior, Serviços Financeiros, Conservação de Energia, Energia Elétrica, Petróleo e Álcool.

esforço em subfunções orçamentárias diretamente relacionadas à promoção do desenvolvimento econômico. Contudo, em 2018, a maioria dos municípios apresenta gasto *per capita* com desenvolvimento acima da média dos municípios mineiros. Repetindo a situação de 2010, Conceição do Mato Dentro e São Gonçalo do Rio Abaixo mostram gasto *per capita* nulo em 2018. Ainda, cabe registrar oscilações em direções opostas no período. Enquanto alguns municípios, como Itabirito, Brumadinho, Itatiaiuçu e Belo Vale apresentam variações nominais expressivas no gasto per capita, em Itabira há forte queda dos valores.

**Tabela 7** - Gasto *per capita* com desenvolvimento econômico nos municípios mineradores (2010-2018).

Municípios	2010 (R\$ correntes/hab.)	Média dos municípios de Minas Gerais (2010)	2018 (R\$ correntes/hab.)	Média dos municípios de Minas Gerais (2018)
Congonhas	7,66		18,53	
Itabira	132,85		29,05	
Nova Lima	6,47		9,80	
Conceição do Mato Dentro	0,00		0,00	
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,00	10,44	0,00	22,39
Itabirito	1,34		117,91	
Mariana	0,00		60,06	
Brumadinho	78,23		144,61	
Itatiaiuçu	22,57		82,99	
Belo Vale	19,30		47,86	

Fonte: IMRS/FJP (2020).

No que se refere ao esforço orçamentário, este expressa a representatividade dos gastos realizados nas subfunções com aderência ao desenvolvimento econômico no gasto total. Observam-se percentuais relativamente baixos no tocante aos gastos para o desenvolvimento econômico, em que pese tenha havido um crescimento na comparação 2010-2018 em alguns municípios. Em 2010, apenas quatro municípios apresentavam valor acima da média dos municípios mineiros; em 2018, o quantitativo sobe para cinco municípios. Mais uma vez observam-se variações de direção oposta no que tange a representatividade do gasto em desenvolvimento econômico no período. Itabira se destaca pela queda, enquanto Itabirito e Brumadinho são exemplos de variação positiva.

**Tabela 8** - Esforço orçamentário em desenvolvimento econômico nos municípios mineradores (2010-2018).

<b>Municípios</b>	<b>2010</b> <b>(%)</b>	<b>Média dos municípios de</b> <b>Minas Gerais</b> <b>(2010)</b>	<b>2018</b> <b>(%)</b>	<b>Média dos municípios de</b> <b>Minas Gerais</b> <b>(2010)</b>
Congonhas	0,22		0,28	
Itabira	5,08		0,74	
Nova Lima	0,19		0,18	
Conceição do Mato Dentro	0,00	0,62	0,00	0,78
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,00		0,00	
Itabirito	0,06		2,08	
Mariana	0,00		1,31	
Brumadinho	2,62		3,42	
Itatiaiuçu	0,77		1,52	
Belo Vale	1,13		0,82	

Fonte: IMRS/FJP (2020).

Outro aspecto importante a ser examinado diz respeito a transparência das informações relativas à CFEM nos municípios mineradores, posto que os valores arrecadados são expressivos para a composição das receitas públicas, bem como pela ausência de vinculação dos recursos na legislação que trata a matéria, o que demanda maior clareza nas ações do Poder Público local. Nesse sentido, a Lei Federal nº. 12.527/2011, que dispõe sobre o acesso a informações, enfatiza o dever de garantir o acesso de forma objetiva, ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão<sup>18</sup>.

Desse modo, por meio de Auditorias Operacionais<sup>19</sup> realizadas em municípios mineradores do Estado pelo TCEMG, entre eles Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo e Itabirito, na tentativa de analisar o desempenho das políticas públicas para a mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial ambientais e não diversificação das atividades econômicas, verificou-se, entre outros aspectos,

<sup>18</sup>Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

<sup>19</sup>Resolução 16/2011 - TCEMG, Art. 2º. A auditoria operacional consiste em avaliar programas, projetos e atividades governamentais dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres, especialmente quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com a finalidade de obter resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado e otimizar o emprego dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade dos atos do gestor responsável.

a eficácia dos mecanismos de transparência da gestão pública em um contexto minerador. Segundo relatórios, Itabira, Nova Lima, Itabirito e São Gonçalo do Rio Abaixo não divulgam os valores referentes às arrecadações e aplicação dos recursos provenientes da atividade minerária, especialmente a CFEM.

Em relação à Itabira e Itabirito, as deficiências destacadas nas auditorias operacionais do TCEMG foram sanadas no que se refere à disponibilização de relatórios pormenorizados de prestação de contas da aplicação dos recursos em seus sites institucionais. Entretanto, para os outros municípios auditados e os demais não objeto de auditorias, observou-se que não há divulgação de informações de forma clara, objetiva e facilitada acerca da aplicação dos recursos da CFEM, não obstante se identificar o montante dos valores arrecadados no *link* relativo a “Receitas” disposto em seus respectivos Portais da Transparência.

Pelo exposto, evidencia-se a relevância da atividade minerária para os municípios selecionados, a qual representa significativo aporte financeiro, ainda que acarrete a dependência em relação à mineração, demonstrado pelo percentual de participação da CFEM nas receitas totais. Ademais, a dependência não se dá apenas em relação aos *royalties*, mas, também, em relação aos demais impostos (ENRIQUEZ, 2007; FERNANDES; LIMA; TEIXEIRA, 2007). Todavia, constatou-se que o incremento de receita advindo da exploração mineral não se traduz em padrões satisfatórios de gastos em investimentos, como retratado pelos indicadores de gestão fiscal da FIRJAN apresentados no gráfico 7. Na mesma direção, os dados apresentados na tabela 7 e 8 mostram que as receitas da CFEM não foram suficientes, por si só, para estimular gastos mais expressivos em ações voltadas à promoção do desenvolvimento local. Ademais, evidenciou-se a ausência de mecanismos de prestação de contas da aplicação da CFEM, o que prejudica o acompanhamento do gasto público pela sociedade civil. Salienta-se que características de transparência e *accountability* são imprescindíveis nos municípios mineradores.

### **6.3 Capacidade estatal nos municípios mineradores**

Com suporte nas teorias acerca da capacidade estatal, foi examinada a habilidade dos municípios mineradores na implementação de ações que visem o desenvolvimento econômico local, sob a ótica das dimensões administrativa, técnica, institucional e política. Em outras palavras, buscou-se identificar a presença de um conjunto de variáveis capazes de alicerçar as ações do Poder Público para a promoção da diversificação econômica nos territórios mineradores.

Relativamente à capacidade administrativa, procurou-se identificar na organização administrativa dos municípios mineradores a existência de estruturas organizacionais responsáveis, especificamente, pela formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, conforme quadro 2.

**Quadro 2** – Órgãos municipais voltados ao desenvolvimento econômico nos municípios mineiros.

MUNICÍPIO	CRIAÇÃO	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÃO GERAL
Congonhas	Lei n.º 2.567, de 19 de dezembro de 2005	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Tecnologia	Formular e executar a política de desenvolvimento econômico local, integrado, sustentável e incluyente.
Itabira	Lei n.º 4.939, de 23 de fevereiro de 2017	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Inovação e Turismo	Elaborar projetos de desenvolvimento socioeconômico.
Nova Lima	Lei n.º 2.681, de 14 de maio de 2019	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda	Promover a política municipal de desenvolvimento, trabalho e renda.
Conceição do Mato Dentro	Lei Complementar n.º 073/2013	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Executar diretrizes, planos e programas de fomento à industrialização e comercialização, mediante implantação da infraestrutura de núcleos ou distritos industriais e concessão de incentivos.
São Gonçalo do Rio Abaixo	Lei n.º 755, de 31 de janeiro de 2009	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Integrar ações de planejamento do desenvolvimento econômico e implementação de programas de geração de emprego.
Itabirito	Lei n.º 3.268, de 13 de julho de 2018	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável através de políticas e ações de fomento ao setor produtivo, visando geração de emprego, trabalho e renda.
Mariana	Lei Complementar n.º 177/2018	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Fomentar e promover a diversificação econômica, envolvendo os <i>stakeholders</i> de forma sustentável, segundo os aspectos econômicos, sociais e ambientais.
Brumadinho	Lei n.º 1.715/2009	Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Econômico, Pecuária e Abastecimento	Formular políticas, diretrizes e planos municipais de desenvolvimento econômico e responder pela sua implementação.
Itatiaiuçu	-	-	-
Belo Vale	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados divulgados pelas Prefeituras municipais.

Verifica-se que oito dos dez municípios possuem estruturas administrativas com atribuição para formulação e implementação de ações relacionadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico local, em que pese apresentarem constituições heterogêneas e, em alguns casos, pastas não exclusivas, como em Conceição do Mato Dentro e Brumadinho, nos quais a função é atribuída, respectivamente, à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Agricultura, Desenvolvimento Econômico, Pecuária e Abastecimento. Algumas dessas secretarias são de criação relativamente recente, após 2017, com as de Itabira, Nova Lima, Mariana e Brumadinho.

Ademais, apurou-se que Itabirito conta com agência de desenvolvimento econômico, como um dos instrumentos disponíveis para criação de oportunidades para o desenvolvimento econômico local. Referida agência foi criada no ano de 2003 e tem por atribuições a consultoria e assessoria a empreendedores e empresários, diagnóstico e pesquisas, elaboração e gerenciamento de projeto e captação de recursos. Recentemente, ampliou seu campo de atuação em alguns dos municípios analisados no presente estudo, como Nova Lima, Brumadinho, Congonhas, Mariana e Belo Vale, com denominação de Agência de Desenvolvimento Econômico e Social dos Inconfidentes e Alto Paraopeba.

Salienta-se que, conforme Arretche (2012), a existência de um órgão especializado, com *status* de secretaria exclusiva, demonstra prioridade similar a outras políticas, já a existência de secretaria conjunta, por sua vez, diminui a centralidade da política na agenda pública municipal.

Na estrutura organizacional de Itatiaiuçu e Belo Vale não foram identificados órgãos com atribuições de promoção do desenvolvimento econômico. Ambos representam municípios de pequeno porte, que tendem a se defrontar com dificuldades para criar estruturas para lidar com atividades que se caracterizam por maior grau de complexidade técnica e operacional, para as quais revela-se necessário o recrutamento e manutenção de pessoal qualificado e especializado.

A literatura apresenta a capacidade técnica como a habilidade para formular e gerenciar políticas (GRIN *et al.*, 2018), tendo sido, no estudo, analisado o planejamento dos municípios por meio do PPA vigente (2018-2021). Salienta-se que é no referido plano que são identificadas as prioridades do governo e, considerando que a capacidade estatal se consubstancia no conjunto de instrumento e instituições disponíveis para estabelecer objetivos (SOUZA, 2015), o quadro 3 dispõe sobre programas cujos objetivos são canalizados à diversificação econômica. Ademais, “os PPA’s, em sua condição de produtos das burocracias estatais, expressariam a capacidade administrativa instalada nos governos.” (LIMA *et al.*, 2020, p. 02).

**Quadro 3** – Programas atribuídos à diversificação econômica no PPA (2018-2021) dos municípios mineradores.

<b>PROGRAMAS</b>	<b>PPA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PREVISÃO QUADRIÊNIO</b>	<b>PARTICIPAÇÃO NO TOTAL PREVISTO</b>
<b>Congonhas</b>				
-	Lei n.º 3.711, de 09 de novembro de 2017	-	-	-
<b>Itabira</b>				
Programa de incentivo ao desenvolvimento econômico e social	Lei n.º 5.003, de 01 de dezembro de 2017	Incentivar e viabilizar a instalação de novos empreendimentos industriais, tecnológicos, comerciais e serviços, oferecendo infraestrutura física e administrativa adequadas, serviços de apoio tecnológico e qualificação profissional.	R\$ 46.842.922,00	2,20%
<b>Nova Lima</b>				
-	Lei n.º 2.620, de 29 de dezembro de 2017	-	-	-
<b>Conceição do Mato dentro</b>				
-	Lei n.º 2.193, de 07 de dezembro de 2017	-	-	-
<b>São Gonçalo do Rio Abaixo</b>				
Programa de fomento ao desenvolvimento econômico	Lei n.º 2.083, de 23 de novembro de 2017	Apoiar as empresas locais	R\$ 2.345.529,79	0,34%
Programa de fomento ao desenvolvimento econômico sustentável		Promover o crescimento dos diversos setores econômicos, elevando níveis de competitividade, criando potencial para a geração de emprego e renda.	R\$ 47.785.000,00	7,10%

(Continua)

(Conclusão)

PROGRAMAS	PPA	OBJETIVOS	PREVISÃO QUADRIÊNIO	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL PREVISTO
<b>Itabirito</b>				
Programa de manutenção, apoio e fomento da indústria, comércio e serviços	Lei n.º 3.236, de 30 de novembro de 2017	Promover melhores condições de trabalho; garantir políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, estabelecendo convênio com entidades; capacitar e profissionalizar os jovens para o mercado de trabalho através do SENAI e outras instituições profissionalizantes; implementar, fomentar e manter ações voltadas para criação e sustentabilidade das empresas através de orientação, apoio e assessoria ao empresariado local.	R\$ 46.583.000,00	3,01%
<b>Mariana</b>				
Programa de desenvolvimento econômico e geração de renda	Lei n.º 3.194, de 29 de dezembro de 2017	Desenvolver a economia do comércio, indústria, agropecuária e terceiro setor e promover a geração de renda, através de suporte e eventos empresariais na busca de fomento a economia municipal	R\$ 1.564.800,00	0,12%
<b>Brumadinho</b>				
Programa de desenvolvimento econômico, agropecuária e abastecimento	Lei n.º 2.380, de 15 de dezembro de 2017	Incentivar o desenvolvimento da agroindústria e o turismo rural	R\$ 3.141.400,00	0,56%
<b>Itatiaiuçu</b>				
Programa de fomento ao desenvolvimento econômico	Lei n.º 1.332, de 09 de novembro de 2017	Fomento ao desenvolvimento socioeconômico	R\$ 770.442,20	0,28%
<b>Belo Vale</b>				
-	Lei n.º 1.461, 30 de novembro de 2017	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados divulgados pelo TCEMG e prefeituras municipais.

Primeiramente, constata-se deficiências na transparência de informações, já que, em que pese a legislação referente ao PPA seja encontrada no site institucionais, os anexos não foram disponibilizados, o que impede a identificação dos programas e ações governamentais previstos. Isso se verificou em Congonhas, Nova Lima e Belo Vale.

No que se refere aos aspectos estruturais, é importante constatar que os objetivos se apresentam de forma genérica, como no município de Itatiaiuçu. Nele, o objetivo se confunde com o próprio nome do programa – Fomento ao desenvolvimento socioeconômico, não sendo possível detectar seu real propósito. Nesse sentido, “se o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais, sua forma e conteúdo expressariam as capacidades instaladas, especialmente a administrativa” (LIMA *et al.*, 2020, p. 12), que pode ser avaliada, portanto, como baixa.

Em Conceição do Mato Dentro, apesar de não ter sido constatada a existência de programas específicos de desenvolvimento econômico, mas, apenas, relacionados à manutenção das atividades administrativas, verificou-se no PPA a proposição de programas de fomento ao turismo e à agropecuária, como também em outros municípios. São iniciativas que confluem para o desenvolvimento local, embora não sejam apresentadas formalmente com o propósito de diversificação da economia.

Nos demais municípios, de modo geral, observa-se que possuem nos respectivos PPA's programas voltados ao desenvolvimento econômico, seja por meio de fomento aos diversos setores produtivos, incentivos à implementação de novos empreendimentos, expansão industrial, apoio à infraestrutura e fomento ao micro e pequeno empresário. Todavia, ao analisar a participação da meta financeira para o quadriênio no total previsto, observa-se um percentual relativamente modesto diante da programação financeira total, inferindo-se o baixo comprometimento das administrações locais em relação aos programas de desenvolvimento da economia local.

No que se refere à capacidade institucional, Grin *et al* (2018) afirmam que esta reflete as “regras do jogo”, relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais. Assim, para esta dimensão, foram considerados os Planos Diretores, instrumento responsável pelo estabelecimento da política de desenvolvimento urbano, bem como a existência de fundos municipais de desenvolvimento econômico e a previsão de incentivos/benefícios, conforme quadros 4, 5 e 6.

**Quadro 4 - Plano Diretor e diretrizes para o desenvolvimento econômico nos municípios mineradores.**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PLANO DIRETOR</b>	<b>DIRETRIZES</b>
Congonhas	Lei n.º 2.621, de 21 de junho de 2006	Elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural, apoiando prioritariamente o pequeno produtor e agricultura familiar; políticas públicas de desenvolvimento industrial, comercial e do setor de serviços, apoiando prioritariamente as micro e pequenas empresas e captando novos empreendimentos; e políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda.
Itabira	Lei Complementar n.º 4.938, de 28 de dezembro de 2016	Consolidação de um polo tecnológico, com oferta de cursos profissionalizantes; instituição de novos distritos industriais, incentivando a implantação de novas indústrias; e incentivo ao micro e pequeno negócio com a implantação de condomínio de empresas.
Nova Lima	Lei n.º 2.007, de 28 de agosto de 2007	Fomento à instalação de atividades de diversos setores produtivos e indústrias, dando preferência, sempre que possível, às de tecnologia de ponta; programas de capacitação profissional; criar e manter eventos geradores de renda; fomentar atividades agrárias sustentáveis e afins, priorizando a silvicultura, olericultura e fruticultura; e desenvolver programas de apoio aos pequenos empresários e empreendedores.
Conceição do Mato Dentro	Lei Complementar n.º 101/2020	Diversificar a economia local, para que o município não dependa exclusivamente da atividade minerária, incentivando o fortalecimento da agricultura, pecuária, comércio e serviços e atividades industriais, com destaque para agricultura familiar e turismo; desenvolver arranjos produtivos locais, respeitando as vocações socioespaciais e tendências do desenvolvimento econômico regional; promover a formação da população; elaborar políticas de desenvolvimento regional por meio de consórcios e parcerias; apoiar a criação de agência de desenvolvimento municipal; realizar parcerias com o seguimento empreendedor, sociedade civil e seguimento formador de conhecimento; fortalecer arranjos existentes no município, promovendo a constituição de pequenos empreendimentos, cooperativas de artesanato, alimentos e outros; incentivar a implantação de novos ramos industriais, principalmente de pequeno e médio porte; criar o Fundo Soberano Municipal no qual deverá ser depositada parte da CFEM, para promover investimento em ativos, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico.
São Gonçalo do Rio Abaixo	Lei n.º 671, de 20 de dezembro de 2006	Identificação e organização de fontes de recursos para investimento, como o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, integralizado mensalmente, a partir da CFEM, em montantes de, no mínimo 20% dos valores recebidos; estabelecimento de diretrizes e mecanismos institucionais para o desenvolvimento da economia, oferecendo aos investidores regulação estável e indutora que lhes dê a condição de concorrer e sustentar posições vantajosas no mercado em que atuam; constituição de espaços para abrigar empreendimento produtivos industriais e serviços, tecnologia, artes e cultura, agronegócios, educação e outros; constituir um Programa Municipal de Incubação e Empreendedorismo; priorização de programas e estratégias sustentáveis de longo prazo para os turismos ecológico rural e cultural.

(Continua)

(Conclusão)

MUNICÍPIO	PLANO DIRETOR	DIRETRIZES
Itabirito	Lei n.º 3.323, de 08 de julho de 2019	Busca da requalificação da economia local, através de ações consistentes e integradas, que visem a diversificação da pauta produtiva, aumento do valor agregado de produtos e serviços, qualificação da população, uso sustentável dos recursos naturais e desenvolvimento de economia ambiental limpa e economicamente eficiente e eficaz que aproveite as vantagens competitivas e locacionais do município; priorização de política de geração de trabalho e renda, observadas as características do mercado local/regional.
Mariana*	Lei Complementar n.º 016/2004	Estimular, por meio de instrumentos de política urbana, a transferência para a Área de Diversificação Econômica de atividade industrial, comercial e serviços de grande porte; regular a instalação de indústria de pequeno e médio porte; fomentar atividades econômicas, em parceria com o Estado e iniciativa privada, através da capacitação dos empresários e estímulo ao desenvolvimento tecnológico.
Brumadinho*	Lei Complementar n.º 52/2006	Formação de mão de obra técnica para o setor industrial; implantação de distrito industrial; viabilização da implantação do projeto da fábrica de polpa de frutas elaborado pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; fomentar a atividade econômico-industrial buscando a instalação de novos empreendimentos e promovendo a ampliação, modernização e adequação à legislação vigente daqueles instalados; incentivar a diversificação de atividades econômicas e industriais buscando ampliar a oferta de emprego e renda.
Itatiaiuçu	Lei Complementar n.º 146, de 21 de outubro de 2020	Criação de projetos para promover a requalificação de povoados em estado de estagnação econômica; criação de centro de convenções, feiras e exposições agropecuárias e industriais; fortalecer as atividades agrícolas e fomentar a transição agroecológica; estabelecer incentivos à realização de feiras de artesanato, produtos hortifrutigranjeiros e comidas típicas; estimular a criação de infraestruturas e programas que viabilizem o turismo ecológico e cultural.
Belo Vale**	X	X

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados divulgados pelas Prefeituras municipais.

\*Os municípios de Mariana e Brumadinho estão em processo de revisão do Plano Diretor.

\*\*O município de Belo Vale não tem Plano Diretor.

Primeiramente, observa-se que os planos diretores de Congonhas, Nova Lima e São Gonçalo do Rio Abaixo foram instituídos em 2006/2007, os quais já deveriam ter passado por um processo de revisão, como determina o Estatuto das Cidades. A revisão decenal é importante para que, a partir da dinâmica da realidade local, sejam atualizadas questões físicas, ambientais, econômicas e sociais do território. Por meio das respostas obtidas pelo questionário, foi relatado pelo respondente que o município de Nova Lima tem dificuldades para conduzir uma discussão acerca de novas formas de utilizar o território para desenvolver a economia para um futuro diversificado, sendo que todo o ordenamento, regras de uso e ocupação estão definidos em uma perspectiva discutida no ano de 2007. Inclusive, no relatório da Auditoria Operacional realizada no município pelo TCEMG, foi detectada a ausência de divulgação dos procedimentos para a revisão do Plano Diretor.

De modo geral, os planos apresentam diretrizes para a promoção do desenvolvimento econômico, inclusive, demonstrando preocupação com exaustão das atividades de exploração mineral, como em Itabira, São Gonçalo do Rio Abaixo e Conceição do Mato Dentro, nos quais os instrumentos dão ênfase à mineração, no sentido de que sejam consolidadas ações que prolonguem a vida útil da indústria extrativa e sua participação na promoção de investimentos de longo prazo, bem como a promoção da diversificação das atividades econômicas para não depender exclusivamente da mineração. Salienta-se que Itabira vive a insegurança do esgotamento das minas localizadas no município no ano de 2029. Segundo projeções da VALE S/A, empresa exploradora que atua no município, as reservas de minério de ferro irão se esgotar já no referido ano<sup>20</sup>.

Contudo, conforme relatórios do TCEMG, em que pese haver previsão na legislação municipal direcionada à diversificação, não foram identificados planos específicos de longo prazo concernentes à aplicação dos recursos da CFEM para a diversificação da economia, saúde, infraestrutura, urbanismo e educação. Ainda que as auditorias operacionais do TCEMG se restrinjam a apenas cinco dos municípios analisados, a situação não deve ser distinta nos demais, como indica a análise realizada acerca dos programas voltados ao desenvolvimento local nos PPA's.

---

<sup>20</sup>Formulário 20-F. **Relatório anual, de acordo com a seção 13 ou 15(d) da lei de mercado de capitais de 1934.** Disponível em: [http://www.vale.com/PT/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/Vale%2020-F%202019\\_p.pdf](http://www.vale.com/PT/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/Vale%2020-F%202019_p.pdf).

**Quadro 5** – Fundos de desenvolvimento econômico nos municípios mineiros.

FUNDO	CRIAÇÃO	RECURSOS	APLICAÇÃO
Congonhas			
-	-	-	-
Itabira			
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira – FUNDESI	Lei n.º 3.911, de 26 de outubro de 2005	<b>Até 50% dos valores arrecadados da CFEM</b> , recursos próprios, recebidos de terceiros, rendimentos, execução de garantias, doações, doações ou cessões de operações e recursos oriundos de prestação de serviços, transferências e repasses, doações, dotações e assemelhados.	Terrenos, edificações industriais, comerciais e similares, obras de infraestrutura e apoio nas negociações com prestadoras de serviços e organismos de assistência ao investidor
Nova Lima			
Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei n.º 2.689, de 01 de agosto de 2019	Dotações do orçamento, repasses e transferências federais, estaduais e internacionais, empréstimos para programas de desenvolvimento, contribuições e doações, multas, eventos e <b>nunca menos que 2% da CFEM</b>	Concessão de financiamentos e subvenções
Fundo Municipal de Inovação	Lei n.º 2.725, de 25 de novembro de 2019	Transferências federal e estadual, dotações orçamentárias, consórcios, convênios e contratos, devolução de recursos e multas de projetos beneficiados, rendimentos, doações, alienação de bens e materiais inservíveis, receitas de eventos e outros	Fomento a inovação de micro e pequenas empresas e empreendimento inovadores
Conceição do Mato dentro			
Fundo Municipal de Diversificação Econômica e Desenvolvimento Sustentável – FUMDEDS	Lei n.º 2.175/2017	Dotações orçamentárias, créditos adicionais suplementares, multas por infração à lei municipal que dispõe sobre o registro, acompanhamento e fiscalização da exploração de recursos minerais; <b>20% da CFEM</b> ; doações; operações de crédito; recursos de acordos, contratos, termos de cooperação, protocolo de intenções, consórcios e convênios; rendimentos e outras receitas orçamentárias e extraorçamentárias.	15% ao desenvolvimento do turismo; 15% à melhoria da educação municipal em todos os níveis; 15% ao desenvolvimento da agricultura familiar; 15% ao financiamento de projetos de pesquisa e inovação tecnológica; 35% ao Fundo de Reserva; 5% para os demais objetivos do Fundo.
São Gonçalo do Rio Abaixo			
Fundo de Desenvolvimento Econômico de São Gonçalo do Rio Abaixo – FUNDESG	Lei n.º 883, de 27 de abril de 2011	<b>15% da CFEM</b>	Aquisição de terrenos, edificações, obras de infraestrutura que viabilizem os empreendimentos e apoio às negociações dos investidores com empresas de serviços e instituições de assistência ao investidor.

(Continua)

(Conclusão)

FUNDO	CRIAÇÃO	RECURSOS	APLICAÇÃO
<b>Itabirito</b>			
Fundo de Desenvolvimento Econômico de Itabirito – FUNDI	Lei n.º 2.836, de 26 de outubro de 2011	Retornos de financiamentos, dotações consignadas no orçamento, doações de entidades públicas e privadas que desejem participar de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social, repasses de convênios e/ou contratos celebrados com organismos de desenvolvimento regional e entidades nacionais e internacionais de fomento e pelos <i>royalties da mineração</i> .	Financiamento de investimento à implantação, expansão da capacidade de produção, modernização e realocação de instalações de empresa/cooperativa, execução do projeto, aquisição de matérias-primas, materiais complementares e outros insumos e financiamentos de treinamentos, capacitação e consultoria técnica.
<b>Mariana</b>			
-	-	-	-
<b>Brumadinho</b>			
-	-	-	-
<b>Itatiaiuçu</b>			
-	-	-	-
<b>Belo Vale</b>			
-	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora segundo dados divulgados pelas Prefeituras municipais.

A existência de fundos de desenvolvimento econômico pode ser vista como variável que sinaliza a disposição da administração pública para a busca da diversificação econômica. Tais fundos foram identificados em Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo e Itabirito.

O objetivo dos referidos fundos, de modo geral, é viabilizar a implantação de novos empreendimentos, o financiamento e a diversificação das atividades econômicas, bem como o suporte financeiro ao pequeno e médio empresário. Destaca-se o município de Conceição de Mato Dentro, cujos objetivos do fundo demonstram preocupação com o exaurimento da exploração mineral, tendo por fim a promoção da diversificação e permanência do desenvolvimento socioeconômico, mesmo após a exaustão/diminuição da exploração de recursos minerais e garantia de recursos ao Fundo de Reserva, garantindo níveis de investimentos quando a arrecadação for inferior a determinado patamar. Assim, verifica-se que o município criou uma “poupança”, visando evitar os efeitos deletérios quando da exaustão dos recursos, para a qual é destinado 35% dos recursos do fundo. E mais, o município prevê destinação específica dos valores, priorizando setores produtivos como turismo, agricultura familiar, inovação tecnológica e desenvolvimento da educação, o que tende a facilitar o controle e a transparência na aplicação dos *royalties*.

Constata-se que a CFEM é uma das receitas empregadas na composição dos fundos, todavia, são integralizados com pequeno percentual das receitas da exploração mineral, inferindo-se que o restante do valor arrecadado entra no caixa das prefeituras sem prévia destinação, haja vista que não foram identificados outros planos de direcionamento da CFEM.

No que se refere às auditorias operacionais, salienta-se que, em Itabira, o TCEMG identificou deficiências na operação do FUNDESI, como não elaboração do regulamento, ausência de acompanhamento e avaliação e de indicadores de resultado de investimento a longo prazo, bem como a falta de divulgação dos relatórios. Contudo, em 2018, houve a regulamentação por meio do Decreto n.º 1.579, de 8 de maio de 2018. Já em relação ao FUNDESG em São Gonçalo do Rio Abaixo, o TCEMG constatou deficiência na regulamentação e operacionalização do fundo, dada a inexistência de instrumentos que possibilitem a identificação das origens e aplicações dos recursos, bem como liquidação de percentuais inferiores ao previsto na legislação.

Ainda, outra variável, a oferta de incentivos de qualquer espécie, reflete a intenção dos municípios em diversificar a economia. Trata-se de instrumento comumente utilizado pelos governos subnacionais com o intuito de atrair novos investimentos produtivos para os respectivos territórios, a despeito das restrições postas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em

relação aos municípios mineradores, os incentivos podem ser justificados pela preocupação das administrações locais face à dependência da mineração.

**Quadro 6** – Incentivos fiscais, econômicos e materiais nos municípios mineradores.

MUNICÍPIO	LEI	INCENTIVOS
Congonhas	Lei n.º 2.678, de 05 de janeiro de 2007  Lei 3.713, de 20 de novembro de 2017	Doação de terrenos e execução de serviços/obras de infraestrutura, como limpeza e terraplenagem do terreno, execução de via pública de acesso e pavimentação, rede coletora de águas e rede elétrica e construção de galpões. Disponibilização de espaço para reuniões e eventos, compartilhamento de laboratórios, equipamento, instrumentos, materiais e instalações municipais, acompanhamento técnico, gerencial e estratégico, promoção de eventos, cursos e oficinas, capacitação de empreendedores, apoio financeiro, parcerias com órgãos e instituições e facilitação para obtenção de crédito e de capital de risco por parte de <i>startups</i> .
Itabira	Lei n.º 5.032, de 09 de maio de 2018	Isenção do IPTU, ITBI e redução da alíquota do ISSQN, materiais e infraestrutura para empreendimento industriais, comerciais e prestação de serviços, como concessão ou permissão de uso de áreas.
Nova Lima	Lei n.º 2.725, de 25 de novembro de 2019	Incentivos fiscais às atividades tecnológicas, científicas e de inovação, cessão de bens móveis/imóveis para instituições gestoras de incubadoras, aceleradoras, centros de inovação, polos e parques científicos e tecnológicos e de inovação, investimentos diretos ou indiretos de infraestrutura.
Conceição do Mato Dentro	-	-
São Gonçalo do Rio Abaixo	Lei n.º 882, de 27 de abril de 2011	Isenção do IPTU sobre a construção/acréscimo no imóvel e taxas de licença, redução do ISSQN incidentes sobre o valor da mão de obra contratada para execução de obras, subsídios para execução da infraestrutura necessária à implantação dos empreendimentos, autorização de uso gratuita/onerosa de áreas ou galpões, permuta de áreas pertencentes ao patrimônio público municipal, autorização de uso gratuita/onerosa de espaço em condomínios empresariais, incubadoras de empresas ou unidades individuais em imóvel pertencente ou alugados pelo Executivo Municipal, elaboração de projeto e/ou prestação de serviços de consultoria e contribuição de despesas de transporte de maquinários, móveis e utensílios.
Itabirito	Lei n.º 2.958, de 23 de outubro de 2013	Isenção da taxa de licença para execução de obras, redução do IPTU, ISSQN e taxa de licença de localização e funcionamento, concessão de direito real de uso de área para instalação da empresa, permissão de uso de instalações pertencentes ao Poder Público, autorização de uso de espaço, subsídio a execução de infraestruturas e pagamento de aluguel de imóvel, auxílio financeiro para despesas de transporte, elaboração de projetos e serviços de consultoria.
Mariana	-	-
Brumadinho	-	-
Itatiaiuçu	-	-
Belo Vale	-	-

Fonte: elaborado pela autora segundo dados disponibilizados pelas Prefeituras municipais.

Identificou-se a existência de mecanismos para a concessão de incentivos fiscais, econômicos e materiais em cinco dos 10 municípios mineradores pesquisados, os quais têm por objetivo a atração de novos empreendimentos para os territórios municipais. Além da isenção ou redução de pagamento de tributos de competência das administrações locais, alguns municípios recorrem a uma gama variada de estímulos, como a cessão de terrenos e de galpões, dentre outros. Registra-se que, em Conceição do Mato Dentro, a Secretaria de Fazenda está promovendo uma reforma em seu Código Tributário, em que as questões referentes aos incentivos estão sendo debatidas.

São exceções ao uso de incentivos os municípios de Mariana, Brumadinho, Itatiaiuçu e Belo Vale, nos quais não foram identificadas ações nesse sentido. Em Itatiaiuçu, foi informado pela Secretária de Fazenda que o município viabilizou terrenos para instalação de empreendimentos, tanto para empreendedores locais quanto para empresas de fora do município.

Destaca-se entre os municípios analisados Nova Lima, que criou um sistema municipal para apoio a projetos de inovação, visando a atração de empresas de tecnologia e *startups* por meio de instrumentos de incentivos e apoio ao desenvolvimento. O sistema é integrado pelo Fundo Municipal de Inovação e o Conselho Municipal de Inovação. Ainda, o Núcleo de Projetos Prioritários confere aos novos empreendimentos tramitação prioritária na administração pública, a partir de sua relevância para o desenvolvimento local, segundo uma matriz de critérios que abrange o valor do investimento, a geração de empregos diretos, o potencial de redução das desigualdades, a geração de renda, o tempo de maturação, os tributos estimados, a atividade de inovação tecnológica e promoção da diversificação econômica, conforme previsão no Decreto Municipal n.º 8.730, de 18 de março de 2019.

Do mesmo modo, em Congonhas, foi criada uma Política de Estímulo ao Empreendedorismo Digital e Desenvolvimento de *Startups* e empresas de inovação e base tecnológica, com fins a estimular a inovação e o empreendedorismo tecnológico e digital. O município disponibiliza mecanismos para a promoção de um ambiente para a criação e desenvolvimento dessas empresas com a finalidade de diversificar a economia do município.

Por fim, a análise da capacidade política leva em consideração a existência de mecanismos de participação da sociedade civil na tomada de decisões públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico local, como os conselhos municipais, conforme dados apresentados no quadro 7. Nesta dimensão, analisa-se o caráter relacional entre o ente municipal e a sociedade, de modo que possa haver uma participação efetiva na formulação e implementação das políticas públicas.

**Quadro 7 – Canais de interlocução com a sociedade civil nos municípios mineradores.**

CONSELHO	CRIAÇÃO	OBJETIVOS	MEMBROS
<b>Congonhas</b>			
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Congonhas – CONDEC	Lei n.º 2.117, de 27 de novembro de 1996	Órgão consultivo para criação de diretrizes ligadas ao desenvolvimento econômico e deliberativo das questões técnicas de viabilidade econômica, financeira e de investimentos.	09 membros - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Diretoria de Indústria, Comércio e Serviço, Sindicato do Comércio Varejista, Associação Comercial, Industrial e Serviços, Agência para o Desenvolvimento de Congonhas – ADECON, associações comunitárias, entidade dos Trabalhadores na Indústria, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Congonhas – SINDICON.
<b>Itabira</b>			
Conselho de Desenvolvimento Econômico do Município de Itabira – CODECON	Lei n.º 2.763, de 29 de novembro de 1991	Órgão de assessoramento de caráter consultivo quanto ao direcionamento da política econômica, visando a sua diversificação.	15 membros - Poder Executivo, Câmara Municipal, Associação Comercial, Industrial e Agropecuária - ACITA, Sindicato dos Trabalhadores, APOSVALE, associação de moradores, CODEMA, CVDR, Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - EPAMIG, Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira - FUNCESI, SENAC e UNIFEI.
<b>Nova Lima</b>			
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Nova Lima – CODENOVA	Lei n.º 2.689, de 01 de agosto de 2019	Órgão consultivo, propositivo, normativo e deliberativo com atribuições de propor diretrizes e ações, execução, acompanhamento e fiscalização de plano e programas relativos à política de desenvolvimento econômico.	12 membros – representantes das Secretarias municipais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda, Educação, Fazenda, Meio Ambiente, Planejamento, Câmara Municipal, Associação Comercial, Industrial e de serviços, representante do setor da indústria, tecnologia e inovação, entidades representativas de produtores rurais, setor extrativo mineral, setor de ensino, pesquisa e extensão e setor imobiliário e construção civil.
Conselho Municipal de Inovação	Lei n.º 2.725, de 25 de novembro de 2019	Órgão consultivo e deliberativo responsável pela formulação, proposição e fiscalização das ações e políticas públicas de inovação.	Idem.

(Continua)

(Conclusão)

CONSELHO	CRIAÇÃO	OBJETIVOS	MEMBROS
<b>Conceição do Mato dentro</b>			
Conselho Municipal de Diversificação Econômica – CMDE	Lei n.º 2.175/2017	Órgão consultivo, deliberativo, de assessoramento ao Poder Executivo, competindo estabelecer diretrizes, prioridades e programas de alocação dos recursos do FMDSDE.	10 membros – representantes da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Turismo, Educação, Desenvolvimento Rural, Câmara Municipal, representantes de associação civil sem fins lucrativos que tenha como finalidade institucional a preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, tecnológico, filosófico, cultural, educacional, ou similar, representante dos atingidos pelo empreendimento minerário, representante de instituição de ensino e pesquisa e Associação Empresarial e Comercial.
<b>São Gonçalo do Rio Abaixo</b>			
-	-	-	-
<b>Itabirito</b>			
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico – CMDE	Lei n.º 2.921, de 23 de maio de 2013	Órgão consultivo e deliberativo responsável pelo acompanhamento, fiscalização, avaliação e revisão dos planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico, especialmente o FUNDI.	10 membros – representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Fazenda, Meio Ambiente, Urbanismo, Assessoria Jurídica, Associação Comercial e Empresarial – ACEI, Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabirito – ADESITA, Sindicato do Comércio Varejista de Itabirito – SINCOVITA, Sindicato dos Empregados no Comércio de Itabirito – SINDECI e Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Fiação e Tecelagem.
<b>Mariana</b>			
-	-	-	-
<b>Brumadinho</b>			
-	-	-	-
<b>Itatiaiuçu</b>			
-	-	-	-
<b>Belo Vale</b>			
-	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora segundo dados divulgados pelas prefeituras municipais.

A existência de conselhos de desenvolvimento econômico como instrumento de interlocução entre o governo municipal e a sociedade civil foi observada em Congonhas, Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro e Itabirito, tendo a atribuição de implementar políticas públicas de desenvolvimento econômico e fiscalizar a utilização dos recursos que compõem os fundos. A existência de conselhos em municípios mineradores contribui para o efetivo controle social e participação da população na tomada de decisões, principalmente considerando que a população local é que sofre diretamente os efeitos da exploração mineral. Entre os conselhos citados, a composição é feita por representantes de diversos setores produtivos (indústria, comércio, agropecuária), instituições de ensino e pesquisa, classe empresarial e dos trabalhadores e, também, do setor mineral.

Os conselhos têm caráter consultivo e deliberativo, ou seja, exercem funções de aconselhamento ao Poder Público local, bem como tem poder decisório sobre as estratégias para a promoção da diversificação econômica.

Contudo, verificou-se que apenas o município de Itabira divulga no site institucional informações acerca da atuação dos conselhos, como legislação, atos normativos, atos de nomeação dos membros e calendário das atividades, o que facilita o acompanhamento pela sociedade. Nos demais municípios, não foram encontradas informações acerca da atuação dos conselhos municipais de desenvolvimento econômico. Inclusive, foi uma das deficiências relatadas nos relatórios de auditoria operacional dos municípios de Nova Lima e São Gonçalo do Rio Abaixo.

Por todo o exposto, evidencia-se situações díspares entre os municípios analisados. Isto porque, apesar de apresentarem padrões de crescimento econômico em relação à atividade minerária, são heterogêneos no que se refere às respectivas capacidades para a promoção de políticas de diversificação econômica, premissa verificada na literatura selecionada quando enfatiza que, em que pese o federalismo tenha conferido autonomia política, administrativa e financeira aos entes municipais, os mesmos ainda apresentam diferentes capacidades.

Fatores como oscilação dos preços das *commodities*, a dependência financeira e o esgotamento dos recursos minerais ensejam do Poder Público local a adoção de medidas para evitar ou minimizar o risco de um colapso financeiro das administrações locais, por meio da implementação de políticas públicas de longo prazo que possibilitem a diversificação da economia local. As receitas advindas dos *royalties* são um recurso estratégico para tanto (ENRIQUEZ, 2007). Mas o que se constata é que nem todos os municípios possuem mecanismos para prover referidas políticas.

Um dos principais achados da pesquisa são os fundos de desenvolvimento econômico, integralizados com um percentual dos repasses da CFEM, constituídos em cinco dos 10 municípios (Itabira, Nova Lima, Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo e Itabirito). A criação dos fundos é apontada pela literatura como uma das alternativas de ações governamentais para mitigar os efeitos deletérios da “maldição dos recursos naturais” (PALER, 2011), visando facilitar o controle dos gastos públicos. E mais, o propósito da diversificação produtiva também pode ser observado pela constituição de conselhos municipais de desenvolvimento econômico e instrumentos de incentivos fiscais e econômicos para a atração de novos negócios, embora também tenham sido verificados apenas em cinco municípios.

A literatura abordada no presente estudo afirma que “a inexistência de capacidades estatais pode constranger o desenvolvimento de políticas e reduzir o escopo das ações governamentais.” (GRIN *et al.*, 2018, p. 330). Em contextos mineradores, a ausência de capacidades é prejudicial, dada a vulnerabilidade dos municípios diante do eventual esgotamento dos recursos minerais. Um dos fatores apontados por Davis e Tilton (2005) para a maior dependência ser associada a um crescimento econômico lento é a falta de planejamento governamental adequado.

Assim, ao analisar as capacidades técnica e institucional dos municípios por meio dos instrumentos de planejamento, como PPA e Plano Diretor, respectivamente, observou-se que alguns municípios preveem programas para a diversificação econômica, enquanto outros ainda apresentam planos defasados ou, até mesmo, inexistentes. Todavia, mesmo para os municípios nos quais foram identificados programas, seu financiamento representa parcela pouco expressiva da programação total. Ademais, embora existam os fundos para direcionamento dos recursos para a diversificação, não foram identificados planos formais de longo prazo relativos à aplicação da CFEM, especificamente para a diversificação da economia, saúde, infraestrutura, urbanismo e educação.

As estruturas e instrumentos criados pelos municípios reforçam seu papel de direcionamento à diversificação, o que aumenta as chances da efetividade da política, contudo as iniciativas ainda são incipientes, as quais talvez não sejam capazes de superar a importância econômica da mineração, como afirmou Nova Lima ao salientar que ainda inexistem outras atividades no município próximas a movimentação econômica gerada pela mineração.

#### **6.4 Explorando as potencialidades e os desafios na busca da diversificação produtiva das economias locais**

Essa subseção busca explorar, a partir de entrevista realizada com interlocutor da AMIG e de informações obtidas a partir de respostas de questionários sintéticos, questões referentes aos desafios enfrentados pelos municípios mineradores no tocante à promoção do desenvolvimento econômico no contexto de forte dependência da atividade mineradora.

Parte-se da percepção do interlocutor da AMIG acerca da realidade dos municípios mineradores, sendo as ponderações do entrevistado sintetizadas em torno de quatro aspectos principais.

Primeiro, o entrevistado reconhece a mineração como positiva para os municípios desde que seja organizada, como atividade que gere empregos formais, satisfaça compensações socioambientais e promova o correto recolhimento da CFEM. Os municípios são dependentes dos recursos oriundos da atividade de exploração mineral, principalmente por não se limitarem a CFEM, mas, também, aos impostos como ISSQN, ICMS e à massa salarial transformada em consumo.

Segundo, afirma que o bom uso dos *royalties* não se restringe à atuação da administração pública local, sendo importante o envolvimento das empresas mineradoras e da participação efetiva da sociedade civil. Para o entrevistado, as empresas podem e devem atuar para influenciar o mercado, tendo obrigação de cooperar com o poder público nas políticas de diversificação econômica. Pondera que há uma tendência de mudança no cenário dos municípios em direção à diversificação econômica, todavia, os resultados não são observáveis em curto prazo, sendo necessária a implementação de programas permanentes com tal objetivo.

Terceiro, salienta que a acomodação e a má gestão dos recursos podem ser verificadas em alguns municípios; no entanto, há aqueles que enfrentam dificuldades geográficas e logísticas para a atração de empreendimentos. Nesse sentido, destaca a relevância do papel do ente estadual, já que também é beneficiário da CFEM, tendo responsabilidade pela promoção de políticas regionais de fomento de atividades econômicas e de investimentos em infraestrutura para melhorar as condições das regiões mineradoras.

Quarto, aponta alguns entraves que dificultam a atuação efetiva dos municípios no cenário local. De um lado, os municípios não têm autonomia para fiscalização das atividades de exploração e a ANM não cumpre sua função fiscalizadora de forma satisfatória; de outro, a influência das empresas mineradoras tende a pautar as ações governamentais.

As ponderações do entrevistado da AMIG foram complementadas pelas respostas obtidas por meio dos questionários aplicados junto aos municípios, as quais subsidiaram uma melhor compreensão do contexto municipal em torno da atividade minerária e das possibilidades e limites das intervenções dos governos locais quanto a propósitos de diversificação econômica.

Primeiramente, importante consignar que todos os municípios apresentaram clareza e compreensão ao tratar da CFEM, inferindo-se que possuem conhecimento acerca do recurso e de sua potencialidade, reconhecendo sua importância para a administração local.

Os municípios pesquisados, de modo geral, informaram que usam a CFEM para a promoção de investimentos e diversificação. De fato, conforme quadro 5, os recursos compõem as receitas dos fundos municipais de Nova Lima, Conceição do Mato Dentro e Itabirito, em que pese ser apenas um percentual.

Em Itabirito, foi informado que os recursos são utilizados para fomento de desenvolvimento econômico, turismo, saúde, educação e agricultura, considerando a programação dos planos municipais. Já Conceição do Mato Dentro salientou que o município tem um olhar atento à necessidade de diversificação econômica, citando o projeto, ainda embrionário, de implantação de um Distrito Industrial. Por fim, em que pese a inexistência de planos formais, Itatiaiuçu afirmou que os recursos da CFEM são aplicados, sobretudo, em investimentos em infraestrutura e manutenção, como escolas, creches, iluminação pública, manutenção de vias rurais e urbanas, entre outros. Em Belo Vale, grande parte dos recursos é destinada a melhoria na malha viária e fomento, produção e escoamento de mexerica, percebida como forma de diversificar a base econômica<sup>21</sup>.

No quadro 8 são listados os principais apontamentos dos gestores municipais acerca dos desafios enfrentados na gestão da CFEM e na agenda de desenvolvimento local.

---

<sup>21</sup>Belo Vale destaca-se na produção da fruta, tendo produzido no ano de 2019 20.186,22 toneladas, equivalendo a 2.500/ha de área plantada. Disponível em <http://www.belovale.mg.gov.br/noticia/21349>. Acesso em: 20 jan. 2021.

**Quadro 8** – Desafios na gestão da CFEM e na agenda de desenvolvimento local.

MUNICÍPIOS	DESAFIOS
Nova Lima	<p>Construção de uma agenda que concilie o desenvolvimento das variadas realidades econômicas do território (ZLD);</p> <p>Criação de uma agenda de desenvolvimento local na qual haja a consciência de um futuro sem a principal atividade econômica do município;</p> <p>Conciliar a agenda de desenvolvimento econômico com a agenda de preservação ambiental.</p>
Conceição do Mato Dentro	<p>Estabelecer diretrizes para investimentos buscando a mitigação dos impactos;</p> <p>Custeio dos gastos municipais com o fim da atividade minerária.</p>
Itabirito	<p>O recebimento dos recursos ocorre se houver atividade econômica, assim, qualquer modificação no cenário econômico ou incidentes, como o rompimento das barragens de Bento Rodrigues e Brumadinho, ocasionam intensa interferência. Com a ausência da receita, as ações devem ser custeadas com recursos próprios.</p>
Itatiaiuçu	<p>Interpretação restritiva do Tribunal de Contas em relação as possibilidades de uso do recurso;</p> <p>Deficiências na fiscalização, na medida em que a ausência de recursos humanos e técnicos da ANM dão margem a sonegação e a exploração da forma como as mineradoras desejam, mediante retribuição que “acham” conveniente, com anuência de uma legislação paternalista e uma agência quase inoperante.</p>
Belo Vale	<p>A legislação é controversa e pouco precisa quanto à aplicação dos recursos, o que leva a um engessamento das prefeituras;</p> <p>As mineradoras fazem “lobby” muito grande;</p>

Fonte: Questionários.

Conforme se verifica, em Nova Lima o principal desafio consiste em implementar estratégias de atração de investimentos e desenvolvimento respeitando as características de cada região geográfica para potencializar a vocação das empresas instaladas e o perfil da população local. Assim, em 2017, foi criado o projeto Zonas Limpas de Desenvolvimento, de médio e longo prazo, que objetiva atrair empresas de alto valor agregado, com destaque para os negócios de inovação e tecnologia, que não gerem poluição, criem empregos e contribuam para a garantia de bem-estar, preservação e qualidade de vida. O entrevistado afirmou que os conselhos, principalmente CODENOVA, tem papel essencial na discussão da diversificação econômica local por permitir a aproximação com os diversos setores produtivos.

No município de Belo Vale, o Secretário Municipal de Fazenda afirmou que a orientação é que os recursos da CFEM sejam utilizados em projetos para a melhoria da qualidade de vida da população local. Entretanto, afirma que não há uma determinação objetiva nesse sentido, argumentando, por exemplo, que existe a possibilidade de utilizar os recursos para a construção de uma unidade básica de saúde, mas não para manutenção dos salários dos profissionais que

atuarem na referida unidade, dada a vedação legal, o que é uma dificuldade para os municípios pequenos dependentes dos recursos para a manutenção de suas atividades essenciais, postas na CF/1988.

Como em Belo Vale, dentre os desafios citados pelo município, destacam-se os aspectos referentes ao uso dos recursos da CFEM, dada a falta de objetividade e direcionamento da legislação e dos entendimentos do TCEMG. A Secretária de Fazenda afirmou que, enquanto não houver uma pacificação em relação à correta aplicação da CFEM, os gestores não terão a segurança para a utilização eficiente do recurso. Outro aspecto salientado conflui para a avaliação do representante da AMIG em relação ao apontamento de deficiências relacionadas à fiscalização pela ANM e a sonegação das empresas, o que torna os entes municipais vulneráveis. Ainda, conforme exposto no quadro 8, os desafios apontados por Itabirito e Conceição do Mato Dentro são no sentido da vulnerabilidade em relação às oscilações de mercado a que se sujeita a atividade e preocupação com a manutenção das ações governamentais com o fim da exploração mineral.

Ainda, no que se refere à construção de uma agenda de desenvolvimento local, o reconhecimento de sua importância parece incontestável, dada a dependência dos municípios face à atividade, cujo desempenho é afetado por uma série de fatores sobre os quais a administração pública municipal não tem qualquer controle. No entanto, a construção de uma agenda de diversificação da economia local nada tem de trivial, demandando a existência de capacidade estatal, em suas várias dimensões, que quase sempre não encontra ressonância da realidade brasileira, notadamente nos municípios de pequeno e médio porte, como aqueles abordados pela pesquisa. Sobre a questão, é ilustrativa a fala do ex-prefeito de Nova Lima, Vitor Penido, transcrita a seguir:

Quando levantamos o debate da diversificação econômica em municípios mineradores, é clichê surgir o pensamento utópico de que a melhor saída é a substituição por atividades como turismo e agricultura. No entanto, grande parte da sociedade compreende as limitações desses setores ante a “poderosa” mineração, em especial nos aspectos da geração de tributos e pagamento de *royalties*. O caminho é mais complexo. É preciso pensar além, inovar, investir na qualificação das pessoas e criar modos de fomentar empreendimento exequíveis e, de fato, transformadores e relevantes também nos aspectos de arrecadação. É preciso haver junção de forças dos poderes públicos e privados, parceria entre Estado, municípios e empresas<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> AMIG. **A diversificação econômica urge em municípios mineradores**, escreve Vitor Penido. Disponível em <<https://www.amig.org.br/noticias/a-diversificacao-economica-urge-em-municipios-mineradores-escreve-vitor-penido>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Ainda que a promoção do desenvolvimento econômico local seja uma atribuição dos municípios, a busca por mecanismos de cooperação entre os entes federados, privilegiando as relações intergovernamentais propostas pelo modelo de federalismo cooperativo brasileiro, bem como a iniciativa privada e a sociedade civil parece ser um imperativo para lidar com os limites da capacidade das administrações municipais em lidar com a questão. Tal caminho vai ao encontro de diretrizes postas no texto constitucional, mas, como reconhece o ex-prefeito de Nova Lima, não é simples de ser trilhado, até porque exige um esforço deliberado com vistas à sua construção.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo analisar de que maneira os municípios estão promovendo a gestão do desenvolvimento econômico local, tendo em perspectiva a necessidade premente da diversificação das atividades produtivas em decorrência do risco de exaustão das reservas minerais e, conseqüentemente, da atividade econômica. A literatura revisada aponta na direção de que a combinação de ausência de planejamento com o intuito de lidar com a aplicação dos *royalties* com a ausência de comprometimento da gestão pública local com as políticas de desenvolvimento econômico tende a levar a uma aplicação dos recursos que não demonstra eficácia para a diversificação.

Evidenciou-se no trabalho que a CFEM cumpre um papel de distribuição de riqueza aos entes subnacionais, sendo importante instrumento no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, contribuindo para o incremento das receitas públicas municipais. Contudo, o aporte dos *royalties* também importa em dependência financeira dos municípios em relação à atividade minerária.

A relevância dos municípios como entes federados provedores de políticas públicas se confronta com a sua vulnerabilidade diante da atividade. O cenário torna-se mais complexo quando se verifica que os entes municipais possuem diferentes capacidades para a implementação de políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes (SOUZA, 2005, p. 112).

As conclusões obtidas no presente estudo são no sentido de que a atividade minerária é um fator de crescimento econômico para os municípios mineradores de Minas Gerais. No entanto, a riqueza proporcionada não se traduz, necessariamente, em bem-estar para a população local, nem mesmo em incremento dos investimentos, comparativamente aos demais municípios do estado. Apesar de proporcionar acréscimo de receitas públicas, a CFEM não é suficiente em si mesma para alavancar a habilidade dos governos locais quanto à implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico de seus territórios.

A literatura aponta que a conversão dos recursos minerais em oportunidades para os territórios depende da boa governança e da capacidade institucional (DAVIS; TILTON, 2005; ENRIQUEZ, 2007). Nesse contexto, a dependência dos recursos minerais em territórios mineradores poderia ser justificada, entre outros fatores, pela ausência de políticas apropriadas, bem como pela falta de planejamento adequado (DAVIS; TILTON, 2005; VAN DER PLOEG, 2011). Diante do exposto na literatura, tendo em vista que a capacidade estatal pode ser definida

como “um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2015, p. 08), buscou-se apurar a existência de capacidades administrativa, técnica, institucional e política nos municípios mineradores para a promoção de políticas públicas de diversificação da economia local.

Constatou-se, primeiramente, que os municípios mineradores se apresentam de formas distintas no que se refere às capacidades institucionais, com combinações variadas de mecanismos voltados à diversificação produtiva, como a existência de secretarias exclusivas na estrutura administrativa, programas de fomento ao desenvolvimento econômico, fundos municipais de desenvolvimentos econômico, conselhos municipais e incentivos fiscais e econômicos. Alguns municípios dispunham de todos os mecanismos listados, enquanto em outros o conjunto era mais restrito ou mesmo inexistente.

Ainda, em que pese tenha se detectado capacidades instaladas em alguns municípios, foram identificadas limitações tanto de natureza técnica ou operacional, quanto de natureza institucional, como ausência de mecanismos de prestação de contas no que se refere à alocação dos recursos da CFEM, ausência de planos de longo prazo para o direcionamento dos recursos, divulgação de informações de forma facilitada sobre fundos e conselhos municipais, ausência de previsão de programas de fomento ao desenvolvimento econômico e planos diretores defasados.

Os fundos municipais de desenvolvimento econômico são um ponto de destaque na pesquisa realizada, ao sinalizar a disposição do Poder Público local quanto à busca da diversificação, os quais são integralizados por um percentual da receita da CFEM, sendo possível, assim, identificar o direcionamento, ainda que parcial, dos recursos. A viabilização de fundos é uma das estratégias apresentadas pela literatura (PALE, 2001; VAN DER PLOEG, 2011).

De um modo geral, verificou-se que a ausência de um delineamento referente aos *royalties* compromete sua aplicação, não se revertendo em ações para a diversificação econômica. Infere-se que os recursos, em sua maior parte, entram no “caixa único” das prefeituras para suprir as despesas imediatas, espelhando a ausência de comprometimento mais efetivo do Poder Público com as políticas de desenvolvimento econômico, que ainda são incipientes diante do “poderio” da atividade de exploração mineral.

Por outro lado, as percepções dos gestores municipais revelam, em síntese, que os mesmos têm consciência da potencialidade da mineração, ao mesmo tempo em que se reconhecem dependentes e vulneráveis frente à mesma, cujo desempenho é afetado por fatores

sobre os quais a administração municipal não tem controle, como, por exemplo, o fato de os recursos minerais serem exauríveis e se sujeitarem a um mercado instável, o que afeta, sobremaneira, a arrecadação dos governos locais.

No entanto, a construção de uma agenda de diversificação da economia local demanda a existência de capacidades estatais em suas várias dimensões, que, quase sempre, não encontra ressonância da realidade brasileira, notadamente nos municípios de pequeno e médio porte, como os abordados na pesquisa. Ainda que a promoção do desenvolvimento local seja uma atribuição dos municípios, a busca da cooperação entre os diferentes entes federativos, a iniciativa privada e a sociedade parece ser um caminho para lidar com os limites da capacidade das administrações municipais em lidar com a questão e promover o fortalecimento da economia local por meio do apoio ao planejamento, incentivo e implementação de novos empreendimentos produtivos. O caráter cooperativo do federalismo brasileiro aponta nessa direção, mas sua materialização não surge de forma espontânea, ao contrário, tem de ser construída, demandando o comprometimento dos gestores públicos com tal propósito, o que nada tem de trivial.

Por fim, salienta-se que se examinou a existência de capacidades estatais nos municípios mineradores para a promoção do desenvolvimento local e não o resultado e efetividade das políticas implementadas com tal intuito. A abordagem lastrou-se em Gomide, Pereira e Machado (2017), segundo os quais um conjunto de variáveis observáveis podem ser usadas para evidenciar a capacidade estatal. Assim, a pesquisa realizada focou na análise de uma combinação de recursos ou instrumentos que dão suporte às ações do Poder Público local para a promoção do desenvolvimento econômico, mapeando o grau em que se fazem presentes nos municípios mineradores. Desta maneira, sugere-se aprofundar em estudos futuros a análise dos resultados das políticas públicas de desenvolvimento econômico implementadas nos municípios mineradores.

A conclusão obtida confirma a tese de que a “maldição” dos recursos minerais não é inevitável e a mineração pode ser positiva a depender da atuação política no sentido de transformar a renda em oportunidades (DAVIS; TILTON, 2005). Enfatiza-se, deste modo, a importância da criação de capacidades institucionais e boa governança em territórios mineradores, sendo que a atuação do município é que irá definir se procede o “uso sustentado” dos recursos ou a “armadilha do caixa único” (ENRIQUEZ, 2007).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Federalismo, município e democracia. *In: Princípios da democracia*. Oficina Municipal. Série Cidadania e Política. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: [https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/30/Volume\\_01\\_-\\_Princi%CC%81pios\\_da\\_Democracia.pdf](https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/30/Volume_01_-_Princi%CC%81pios_da_Democracia.pdf). Acesso em: 05 mar. 2021.
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 mar. 2021.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. From Decentralization to Federative Coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: II International Conference on Public Policy*, July, 1-3, Milan, 2015.
- AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na 2ª metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 269 p. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286170>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ARAGON, F. M.; CHUHAN-POLE, P.; LAND, B. C. **The local economic impacts of resource abundance: what have we learned?** Policy Research Working. Paper 7263. World Bank Group, May 2015. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/446761467991987706/The-local-economic-impacts-of-resource-abundance-what-have-we-learned>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p.25-48, 2002. DOI: 10.1590/S0101-73302002008000003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 jan. 2020.
- ARRETCHE, M. T. da S. *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012. 208 p. Disponível em: <http://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/livros/capacidades-administrativas-dos-municipios-brasileiros-para-politica-habitacional>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa no federalismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100006. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 fev. 2020.
- AUTY, R. **Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis**. London: Routledge, 1993.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16 ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 31 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BORGES, F. Q.; BORGES, F. Q. Royalties minerais e a promoção do desenvolvimento socioeconômico: Uma análise do projeto Carajás no município de Parauapebas no Pará. IPEA. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/222/203>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 15 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso: em 04 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 06 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 04 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Altera as Leis n.º 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). Brasília, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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 n.º 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm). Acesso em: 20 set.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 04 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8001compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001compilado.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 228800.** Relator (a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma. Brasília, DF, 25 de setembro de 2001. Diário da Justiça, 16 de novembro de 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em: 25 set. 2020.

CARNEIRO, R. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. *In*: CARNEIRO, R., BRONZO, C.; COSTA, B. (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CERQUEIRA, J. S.; REZENDE, A. A.; SANTOS, C. E. R. Os Efeitos dos Royalties da Mineração sobre a Promoção do Desenvolvimento Econômico dos Municípios Baianos: uma análise do período de 2009 a 2011 por meio da Abordagem DEA. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 2, p. 603-632, 2017.

CUST, J.; VIALE, C. Is There Evidence for a Subnational Resource Curse? Natural Resource Governance Institute. **Policy Paper**, April, 2016. Disponível em: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi\\_is-there-evidence-subnational-resource-curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_is-there-evidence-subnational-resource-curse.pdf). Acesso em: 20 fev. 2020. Acesso em: 20 fev. 2020.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado.** São Paulo: Saraiva, 2012.

DAVIS, G. A.; TILTON, J. E. The resource curse. **Natural Resources Forum**, v. 29, n. 3, p. 233-242, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2005.00133.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1477-8947.2005.00133.x>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ELAZAR, D. **Exploring federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

ENRIQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** 2007. 449 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento

Sustentável, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ENRIQUEZ, M. A. R. da S. **Mineração: Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento Sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus Editora, 2008.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. DOI: 10.2307/2657374. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657374?seq=1>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Publicações FIRJAN**. Pesquisas e estudos socioeconômicos. Ano-base 2016. Jun. 2018.

FERNANDES, F. R. C.; LIMA, M. H. R.; TEIXEIRA, N. da S. **Grandes minas e comunidade: algumas questões conceituais**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2007. 58p. (Série Estudos e Documentos, 73). Disponível em: <http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/243/1/sed-73.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

GARÓFALO, Gilson de Lima. Estruturas mercadológicas. In: **Fundamentos de teoria microeconômica contemporânea** / organização Gilson de Lima Garófalo. – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. DOI: 10.1590/S0034-75901995000300004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004). Acesso em: 20 mar. 2020.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 20 mar. 2020.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. P. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In: **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Ed. Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2014. 385 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 20 mar. 2020.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos Locais: Uma Leitura Introdutória**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2019. v. 1. 104p.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23,

n. 76, p. 312-336, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75417. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 20 ago. 2020.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HARTWICK, J. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. **The American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1828079?seq=1>. Acesso em: 13 mar. 2020.

HAVRANEK, T.; HORVATH, R.; ZEYNALOV, A. Natural resources and economic growth: a meta-analysis. **Working Papers Series 1**. Czech National Bank, 2016. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/cnb/wpaper/2016-01.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LIMA, E. C. P. L. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, e20190147, 2020. DOI: 10.1590/2175-3369.012.e20190147. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692020000100222&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692020000100222&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 fev. 2022.

MANZANO, O.; GUTIÉRREZ, J. D. The subnational resource curse: Theory and evidence. **The Extractive Industries and Society**, v. 6, n. 2, p. 261-266, 2019. DOI: 10.1016/j.exis.2019.03.010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X19300656#:~:text=The%20%80%9Csubnational%20resource%20curse%20of%20a%20subnational%20area.&text=They%20share%20fresh%20evidence%20about,wealth%20at%20the%20subnational%20level>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. DOI: 10.1590/001152582017141. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582017000401025&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582017000401025&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 mar. 2020.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The Economic Journal**, Malden, n. 116, p. 1-20, 2006. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>. Acesso em: 13 mar. 2020.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Auditoria n.º 912.046. Relator Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 12/03/2020. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo

Horizonte, 19 mai. 2020. Disponível em: [https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa\\_processo.asp](https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp). Acesso em: 10 out. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Auditoria Operacional n.º 969.683. Relator Cons. Licurgo Mourão. Sessão de 05/11/2019. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 11 dez. 2019. Disponível em: [https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa\\_processo.asp](https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp). Acesso em: 10 out. 2020.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso do Brasil**. Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007. Texto para discussão n. 43. 58 f. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=56815&codUsuario=0>. Acesso em: 20 set. 2020.

PALER, L. The **Subnational Resource Curse: Causes, Consequences and Prescriptions**. Retrieved from. Revenue Watch Institute and Open Society Institute: LGI, 2011. Disponível em: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/SubnationalresourcecurseliteratureDRAFT.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61. n. 2, p. 171-18, 2010. Disponível em: <https://www1.tcm.go.gov.br/explorer/repositorio/ArtigoPPA1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2017.

POSTALI, F. A. S. **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

REZENDE, F. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3993261>. Acesso em: 20 out. 2020.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

RODRIGUES, A. de C.; MOREIRA, M. A.; COLARES, A. C. V. Avaliação da eficiência da aplicação dos royalties da mineração no desenvolvimento social dos municípios mineiros. **Revista Ambiente Contábil**, v. 8. n. 2, p. 173 – 189, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/8175#:~:text=Os%20resultados%20indicam%20que%20o,emprego%20e%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20renda..> Acesso em: 20 out. 2020.

RUCHKYS, Ú.; MACHADO, M. M. M. Oficinas de sensibilização para conservação de sítios geológicos do Quadrilátero Ferrífero, Minas Gerais, Brasil. **Terra e Didática**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 24–33, 2015. DOI: 10.20396/td.v8i1.8637424. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/td/article/view/8637424>. Acesso em: 20 fev. 2021.

SACHS, J.; WARNER, A. Natural resources abundance and economic growth. **Working Papers**, NBER Working Paper, n. 5398, 1995. Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w5398/w5398.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5398/w5398.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

SILVA, P. R. C.; GANDARA, L. A. A relevância da natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM). *In*: SILVA, P. R. C. (coord). **CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: natureza jurídica e questões correlatas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: PETER, E.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982. DOI: 10.2307/2149478. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2149478?seq=1>. Acesso em: 20 fev. 2020

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998, p. 137- 163. DOI: 10.1590/S0102-64451998000200007. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200007&script=sci\\_abstract&tln g=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200007&script=sci_abstract&tln g=pt). Acesso em: 20 out. 2020.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Texto para discussão n. 2035. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td\\_2035.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td_2035.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci\\_abstract&tln g=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tln g=pt). Acesso em: 20 out. 2020.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. DOI: 10.1590/0034-7612150933. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122017000100027&script=sci\\_abstract&tln g=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122017000100027&script=sci_abstract&tln g=pt). Acesso em: 01 mar. 2020.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al.* **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

VAN DER PLOEG, F. Natural resources: curse or blessing? **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 2, p. 366-420, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23071620?seq=1>. Acesso em: 20 out. 2020.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-56, 2011. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2394/2887>. Acesso em: 20 set. 2020.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy capacity: a framework for analysis. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 20 set. 2020.

## APÊNDICE A - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO - ENTREVISTA AMIG

1. Qual o papel da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil – AMIG em relação aos municípios?
2. De que forma atua na defesa dos interesses dos municípios mineradores?
3. A mineração é uma atividade positiva para os municípios mineradores?
4. Diante do montante dos recursos arrecadados, verifica-se a existência de dependência dos *royalties*?
5. É possível identificar um panorama geral de como os municípios mineradores atuam na gestão e alocação dos recursos?
6. Quanto às recomendações para utilização dos recursos oriundas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o que a associação verifica na prática?
7. Quais são as principais dificuldades enfrentadas na gestão dos recursos pelos municípios?
8. A associação atua junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na representação dos municípios?
9. A legislação referente a CFEM apresenta falhas no que se refere à aplicação dos recursos?
10. As alterações promovidas na legislação dos *royalties* em 2017 foram positivas para os municípios? De que modo?
11. Quais aprimoramentos da legislação seriam necessários na partir da perspectiva da associação?

## **APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO GESTORES MUNICIPAIS**

1. De que maneira os recursos provenientes da CFEM estão sendo utilizados no município?
2. O município tem algum planejamento específico para o uso da CFEM? Se sim, este planejamento contempla a diversificação econômica?
3. O Município tem oferecido incentivos para a atração de novos empreendimentos?
4. Quais os desafios enfrentados pela gestão pública no que se refere à alocação dos referidos recursos, tendo em perspectiva as recomendações do TCEMG e a legislação em vigor? E na agenda de desenvolvimento econômico local?
5. Caso queira, sinta-se à vontade para fazer algum comentário acerca da temática.