



**A (IN)EFICIÊNCIA DO ESTADO REGULADOR: O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO NA PREVENÇÃO DE DESASTRES MINERÁRIOS**

**THE (IN)EFFICIENCY OF THE REGULATORY STATE: THE ROLE OF THE NATIONAL MINING AGENCY IN THE PREVENTION OF MINING DISASTERS**

**Luiz Otávio Braga Paulon\***

**Abstract**

The research's general objective is to demonstrate the role of the regulatory state in the context of neoliberalism, in which it refrains from providing public services directly and exercises a regulatory and supervisory function. The issue-problem arises when it is asked whether the National Mining Agency satisfactorily fulfills its role of regulating and supervising the mining sector in the face of recent mining disasters. The research methodology used is the legal-sociological one, that is, it seeks to understand the legal phenomenon in a broader social environment.

**Keywords:** Neoliberal State; Regulatory State; ANM; Disaster; Mining.

**1. INTRODUÇÃO**

O Neoliberalismo surgiu como decorrência de diversos estágios ou crises do Estado moderno.

O Estado Liberal, marcado pela abstenção estatal, fez com que o Estado se mantivesse distante do mercado, contrapondo a ideia do Estado de Bem Estar Social, o qual gerou forte intervenção em todos os setores, ampliando a concretização de direitos fundamentais aos seus cidadãos.

A chegada do chamado neoliberalismo acarretou uma verdadeira redução do aparato da Administração Pública e uma reconfiguração de suas atribuições fundamentais, postulando a devolução das atividades prestacionais ao mercado, restando à Administração regulá-las como se fossem atividades econômicas como quaisquer outras.

---

\* Doutorando pelo CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVERSUS VERITAS.



O Estado passa a exercer, primordialmente, a função de regulador, se abstendo de executar diretamente os serviços públicos. Há um fortalecimento dos poderes regulatórios, o que por vezes, garante certos interesses públicos.

A forma de manifestação do poder regulatório do Estado acontece através da figura das Agências Reguladoras, previstas no art. 3º da Lei 13.848/19. As principais características dessa entidade é a ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, o que garante que suas atividades sejam desempenhadas sem maiores intervenções externas.

As Agências Reguladoras possuem como principais funções a de regular e fiscalizar a execução de serviços por particulares em diversos setores da economia, e no que tange a mineração, cabe a Agência Nacional de Mineração- ANM, a função de regulação e fiscalização, inclusive, a de segurança de barragens de rejeitos.

Diante das crises ou transformações enfrentadas pelo Estado, percebe-se que estas transformações sempre surgiram da ineficiência do Estado em cumprir suas funções em determinado momento histórico. Nesse contexto, diante dos graves desastres minerários ocorridos recentemente com a mineração no Estado de Minas Gerais, e utilizando como marco teórico o chamado neoliberalismo, aflora o tema-problema da pesquisa ao indagar se a ANM cumpre de forma satisfatória sua função de regulação e fiscalização do setor minerário. Caso a resposta seja negativa, a hipótese aventada é de que estar-se-ia chegando em um momento que até mesmo a atividade fiscalizatória poderia ser transferida aos particulares visando uma maior eficiência no setor.

A pesquisa utiliza como metodologia de pesquisa a jurídico-sociológica, ou seja, busca-se compreender o fenômeno jurídico em um ambiente social mais amplo. A pesquisa é de natureza qualitativa, utilizando-se da pesquisa documental, doutrinária e jurisprudencial.

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO NEOLIBERAL**





Desde a formação do Estado Moderno, este passou por várias fases (ou crises, conforme BOLZAN DE MORAIS, 2011), até chegar em seu estágio atual, perpassando pela ideia de Estado dito Absolutista, Liberal e Social.

O modelo absolutista surge após o chamado modelo feudal como primeira expressão do Estado Moderno, no qual o soberano exerce seu império incontestável e divino sobre o território. (PSCHEIDT, 2016)

Buffon e Costa (2014, p. 103-105) explicam que foi “a ruptura do Estado absolutista e o surgimento do Estado de Direito que fizeram surgir o modelo de Estado liberal, em que os cidadãos se libertaram das amarras do poder monárquico e passaram a ter direitos políticos”. Mas os autores explicam que a proteção do cidadão surge efetivamente no Estado Social, “expressão utilizada na Alemanha, também denominado de Estado de Bem-Estar Social, o Estado Providência, expressão mais utilizada pelos franceses e com ressonância religiosa, e o *Welfare State*” na versão britânica.

Nelson e Silva (2015, p. 155) explicam que no Estado liberal acreditava-se que não havia necessidade de intervenção no mercado pelo poder estatal, de forma que “era regido por uma lei natural de oferta e da procura, denominada por Adam Smith de mão invisível do mercado, que regularia o sistema”. Todavia, esse pensamento econômico mostrou-se impossibilitado de solucionar os problemas sociais, e com a crise do liberalismo no final do século XVIII e início do século XIX, houve a necessidade da intervenção estatal na economia, surgindo, dessa forma, o estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Enquanto que no Estado liberal o Estado possuía uma função negativa, de inércia, mantendo seus indivíduos livres, no Estado de Bem-Estar Social a intervenção estatal nos setores econômicos, sociais e culturais era a regra.

Buffon e Costa explicam o fenômeno do aumento da atuação do Estado através do Estado de Bem Estar Social dizendo que:

O Estado de Bem-Estar, à medida que vai ampliando a concretização de direitos fundamentais aos seus cidadãos, provoca, de certo modo, um esquecimento acerca dos deveres de cidadania, especialmente no que se refere à questão da solidariedade. Ao invés de efetivos cidadãos, o Estado acaba por forjar o surgimento de verdadeiros



“indivíduos-clientes”, que exigem, sempre em proveito exclusivamente próprio, respostas cada vez mais significativas do Estado. Portanto, há uma quebra dos vínculos de solidariedade entre os atores sociais, que deixam de se responsabilizar pelos efeitos decorrentes da exposição aos riscos, transferindo ao Estado e dele exigindo o cumprimento integral dessa tarefa. (BUFFON; COSTA, 2014, p. 109).

Em decorrência do descompasso entre receita e despesas, a fim de cumprir a crescente variedade de demandas prestacionistas, começou-se a questionar as bases ideológicas e a discussõesobre a possibilidade de redução do Estado de Bem-Estar, em especial, das ações positivas a qual havia se obrigado pela busca da igualdade de direitos sociais e econômicos e que haviam ocasionado o aumento do déficit público. Esse cenário formou o alicerce necessário para o chamado Neoliberalismo. (BUFFON; COSTA, 2014).

Nesse contexto, Buffon e Costa (2014, p. 111) alegam que o “vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais-fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana - abriram espaço para os sempre ardorosos defensores do Estado mínimo”. Corroborando com isso, Santos (2005, p. 19) entende que o “neoliberalismo neutralizou, ou enfraqueceu grandemente, os mecanismos democráticos de redistribuição social – ou seja, os direitos socioeconômicos e o Estado providência”.

Para Neto (2017, 297/298), houve uma verdadeira redução do aparato da Administração Pública e uma reconfiguração de suas atribuições fundamentais, atribuído ao fenômeno do neoliberalismo, que postula a devolução das atividades prestacionais ao mercado, restando à Administração regulá-las como se fossem atividades econômicas como quaisquer outras.

Silva e Nelson conceituam o Estado regulador como:

Convém conceituar o Estado regulador como uma organização institucional que se relaciona com as concepções do estado de direito, que é aquele em que o limite e o fundamento da ação estatal se encontram na ordem jurídica e essencialmente na base desta, a Constituição. (...) Com o advento do novo modelo político de organização econômica fundamentado no neoliberalismo, o Estado passa a exercer a regulação, enquanto espécie de intervenção estatal (...). (SILVA; NELSON, 2015, p. 167).

O Estado Regulador e Garantidor surgem de um modelo estatal intermediário, alternativo aos dois modelos anteriormente vivenciados, quais sejam, o liberal e o social. Há uma reestruturação na forma de intervenção estatal no domínio econômico, uma reordenação dos papéis do Estado e da sociedade, em que o Estado abstém de executar diretamente os



serviços públicos e passa a exercer, primordialmente, a função de regulador, garantindo certos fins de interesse público. Há uma verdadeira redução do papel do Estado no exercício direto da atividade econômica por intermédio da liberação dos setores anteriormente sujeitos aos regimes de monopólios, e o fortalecimento dos poderes regulatórios (OLIVEIRA 2016).

### 3. AS AGÊNCIAS REGULADORAS COMO MANIFESTAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Conforme o artigo 3º da Lei 13.848/19, as agências são caracterizadas pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Silva e Nelson definem as agências reguladoras como:

As agências reguladoras formam, hoje, um conjunto de estruturas originais dentro do aparelho do Estado contemporâneo. Sua criação ocorre em resposta a exigências novas e atesta a insuficiência das estruturas tradicionais para responder aos problemas das sociedades complexas e evolutivas.

Isso porque o Estado não possui mecanismos suficientes para suprir todas as necessidades da coletividade, de forma a garantir que os direitos fundamentais sejam assegurados na sua integralidade. (SILVA; NETO, 2015, p. 169).

Sob a inspiração do neoliberalismo, uma onda privatizadora varreu a Europa e o mundo, desencadeada, fundamentalmente, por razões ideológicas. A regulação setorial dos vários mercados é entregue a agências (ou autoridades) de defesa da concorrência. Este estado regulador se apresenta, fundamentalmente, como Estado Liberal. No entender de Nunes:

A solução de substituir o estado por estas agências significa que o estado (o estado democrático), considerado incapaz de administrar o setor público da economia (incluindo a prestação de serviços públicos, com longa, profunda e positiva tradição na Europa), é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora, que – dir-se-ia – não poderia deixar de constituir o ‘conteúdo mínimo’ do ‘estado mínimo’. (NUNES, 2012, p. 03).

Oliveira explica que as privatizações e o generalizado movimento de liberalização da economia, que desde a década de oitenta do século passado caracterizaram a Europa e países da América, tiveram como consequência uma substancial alteração do papel do Estado neste



domínio, e dentre as mais visíveis, na criação de entidades de regulação, que por sua vez, possuem as seguintes atribuições:

(i) que promovem e firmam as contratações administrativas pertinentes à sua atividade. Ou seja, detêm competências administrativas para outorgar o exercício da atividade a terceiros; (ii) **são entes fiscalizadores, no sentido de que controlam o cumprimento dos contratos administrativos e a execução dos serviços cuja execução foi outorgada a terceiros ou de atividades econômicas;** (iii) são entes de competência sancionatória, pois podem punir (de forma administrativa, poder de polícia), aplicando sanções àqueles que descumprirem as normas vinculadas aos serviços ou atividades econômicas; (iv) são entes que mantêm contato direto com o usuário dos serviços ou atividades econômicas a eles vinculados, exercendo papel de ouvidor das reclamações e denúncias, e, proporcionando a arbitragem de conflitos, bem como possibilitando a participação dos usuários ou consumidores nas audiências públicas; (v) são entes reguladores, ou seja, atribui-lhes uma gama de competências que tornam as agências aptas a definir o regime legal específico de determinado feixe de atividades. Tal se dá de forma imediata (através de positivação de regras) e mediata (através da aplicação executiva de regras preexistentes). (OLIVEIRA, 2016, p. 172). **(Grifo meu)**

Rosa também realça as funções das agências reguladoras:

A atuação dessas agências ainda é pouco percebida, mas seus propósitos já se tornam evidentes. Tais instituições foram criadas para regular a relação entre Poder Executivo, serviços concessionados e os consumidores, tendo entre suas funções normatizar e **fiscalizar os diversos setores**, buscando a partir da promoção da concorrência, estabelecer o equilíbrio entre esses três seguimentos. (...) A função das agências reguladoras, neste sentido, é regular os contratos entre usuários e concessionárias, arbitrando os conflitos e **fiscalizando os serviços**. (ROSA, 2008, p. 116-118). **(Grifo meu)**

As agências reguladoras foram criadas dentro do sistema neoliberal em um processo de afastamento do Estado na execução dos serviços públicos. O Estado começa a funcionar como um mero regulador do mercado, oferecendo aos particulares especial relevância na medida em que começam a prestar tais serviços públicos.

Verifica-se que tal fenômeno também esteve presente no Estado brasileiro, tendo-se como exemplo a privatização da então estatal Vale do Rio Doce, diminuindo a presença do Estado no setor minerário, e fortalecendo o Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM, atual Agência Nacional de Mineração-ANM, como agência reguladora do setor<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Conforme a recente Lei 13.848, de 25 de junho de 2019:

Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000:

XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).



#### 4. A IMPORTÂNCIA DA MINERAÇÃO PARA O ESTADO DE MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais é um dos Estados que mais poderão (e estão) sendo afetados com esta nova forma de ser do Estado. A história da mineração está intimamente ligada à história do Brasil<sup>3</sup> e do Estado de Minas Gerais.

Thomé (2009, p. 02), baseando-se em historiadores, afirma que houve duas “descobertas” do Brasil. A primeira seria através da exploração do pau-brasil e da cana-de-açúcar. A segunda iniciou-se quando “as minas entraram no cenário da interiorização da colonização portuguesa, por meio da exploração de ouro e das pedras preciosas”, iniciando-se um novo ciclo de desenvolvimento do Brasil e o descobrimento de metais preciosos na Região do Rio das Velhas no estado de Minas Gerais.

Somente com substâncias metálicas como alumínio, ferro, cobre, manganês, nióbio e ouro, o Brasil arrecadou 71,9 bilhões no ano de 2016. Foram arrecadados 1,4 bilhões com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais –CFEM, sendo os estados de Minas Gerais e Pará responsáveis por 86,9% do valor da produção nacional. (ANM, 2019)

A importância do minério de ferro é tão singular para Minas Gerais que as arrecadações com os royalties da mineração, ou seja, com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais-CFEM, foi a segunda maior entre os Estados brasileiros em 2021, representando 44,74 % da arrecadação nacional. (DNPM, 2021).

Segundo o Anuário Mineral Estadual de Minas Gerais ano base 2015-2016, no ano de 2016 o valor da produção mineral comercializada no Estado de Minas Gerais foi de 795.196.031 milhões de reais. Somente de minério de ferro, foram comercializados 3.710.234 de toneladas, o que significou no valor de 129.545.801 de reais brutos.

No comércio exterior, as exportações de minério de ferro corresponderam a aproximadamente 30% do volume exportado por Minas Gerais em 2015, mas se considerado a mineração do ouro e de pedras preciosas, os números estão próximos de 35% do total exportado. Se adicionado outras atividades associadas diretamente à mineração, tal como os produtos

---

<sup>3</sup>Segundo o Cadastro Nacional de Barragens da ANM, no final de 2016, o Brasil já contava com um total de 839 barragens de rejeitos da mineração.





siderúrgicos, tem-se que os números se aproximam de 14% da pauta exportadora. (RUIZ; DINIZ, 2016, p. 4).

#### 4.1. A FUNÇÃO DA ANM NA PREVENÇÃO DE DESASTRES MINERÁRIOS

A Lei n. 12.334/2010 é expressa em seu artigo 5º, inciso III, ao atribuir a ANM a função de fiscalização da segurança das barragens<sup>4</sup>, todavia, os dois maiores desastres socioambientais da história da mineração brasileira ocorreram recentemente no Estado de Minas Gerais<sup>5</sup>. Diante da função reguladora do Estado, estaria ocorrendo uma falha na execução do seu mister fiscalizatório? A eventual ineficiência do Estado poderia ser sinal de uma nova mudança ou crise no atual modelo de Estado?

A bem da verdade não se pode olvidar a visão crítica apontada por Pscheidt (2016, p. 498), que aponta que nunca foi objetivo das agências reguladoras obter elevado grau de qualidade nos serviços e de satisfação com os consumidores, mas sim, “manutenção do próprio sistema neoliberal”. O autor destaca que a ideia primordial das agências reguladoras é de garantir a competição, fazendo com que o Estado tenha uma função menos atuante, e mais reguladora do mercado.

Rosa corrobora com tal entendimento ao discorrer que:

Assim, abruptamente, as obrigações do fornecimento de serviços públicos pelo Estado são extintas e instala-se uma espécie de darwinismo social. A realidade é que mal tínhamos formulado a “Constituição de 1988”, que garantia muitos direitos sociais e já nos encontramos em outra condição histórica, na qual o que prevalece é a venda desses direitos e o “salve-se quem puder”. (...) A cultura da competição se intensificou em todos os setores da vida e inclusive, nos serviços básicos, que antes eram fornecidos pelo Estado. Neste sentido, as agências reguladoras são as instituições que devem assegurar o equilíbrio na competição desses serviços, tendo como pressuposto

---

<sup>4</sup>Art. 5º A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama): III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos;

<sup>5</sup>O primeiro ocorrido com o rompimento da Barragem de Fundão no município de Mariana em 2015 em que 19 pessoas foram mortas. A segunda com o rompimento da Barragem 1 do Córrego do Feijão no Município de Brumadinho em que foram vitimadas 270 pessoas entre mortos e desaparecidos, além, é claro, o prejuízo incalculável ao meio ambiente.





que quanto maior for o número de agentes econômicos competindo, maior será o nível de qualidade desses serviços. (ROSA, 2008, 105-106)

O grande problema dessa lógica é quando a própria agência reguladora não consegue executar sua função de forma satisfatória. Rosa (2008, p. 56) também questiona tal fato ao indagar que “se um dos principais argumentos da reestruturação do Estado no Brasil nos anos 90 é a incapacidade estatal em prover os serviços públicos, como é que este será capaz de regular e fiscalizar o setor privado com eficiência?”.

A agência reguladora deve garantir a competição do mercado visando elevar o nível da prestação dos serviços aos particulares, mas em alguns casos, ela própria não presta os serviços com a eficiência necessária.

Relatório do Tribunal de Contas da União- TCU de 2015 sobre o rompimento da Barragem de Fundão em Marina ocorrido em 2015 é enfático ao afirmar a deficiência da antiga DNPM na fiscalização de barragens de rejeito ao dizer que:

O DNPM não dispõe de meios e instrumentos concretos, como o uso de softwares de georreferenciamento, serviços de imagens por satélite ou tecnologias como veículos aéreos não tripulados (Vants), além de cruzamento de dados ou vínculos de cooperação com órgãos ambientais ou universidades, para auxiliar na verificação e conferência sistemática e rotineira da veracidade dos dados informados no cadastro pelos empreendedores. Na prática, essa verificação dá-se tão somente durante as vistorias (fiscalizações *in loco*), quando os técnicos do DNPM, por meio de inspeção visual, confrontam os dados constantes do sistema RAL com a realidade de cada barragem. (TCU, 2015, p. 19)

Continuando a tratar sobre a ineficiência da ANM, o Relatório (2015, p. 22) informa que quando do recebimento de documentos relevantes, “inexiste prática ou procedimento de trabalho para a sua análise sistemática”, não analisando os documentos nem mesmo para verificar formalmente o estrito cumprimento de obrigação legal.



No caso da ANM, tal fato ganha ainda mais repercussões, já que a função de fiscalização, inerente a atividade reguladora, também começa a ser passada para outros particulares<sup>6</sup> em decorrência da ineficiência do Estado<sup>7</sup>.

Diante desse cenário, tem-se que o Estado diminui ainda mais sua atuação, e consequente interferência na economia, já que não apenas repassa serviços públicos à particulares que outrora eram de suas atribuições, como também começa a repassar a particulares a função de fiscalização pela prestação dos serviços públicos.

A ineficiência do Estado ao fiscalizar os particulares está culminando na transferência da própria função fiscalizatória a particulares. A doutrina e jurisprudência já vem enfrentando tal problema. O Superior Tribunal de Justiça- STJ, através do Recurso Especial 817.534/MG,

---

<sup>6</sup>Ambos desastres socioambientais gozam de uma coincidência: as duas barragens rompidas possuíam Laudo de Declaração de Estabilidade protocolados na ANM emitidos por empresas privadas. Os laudos de Declaração de Estabilidade elaborados por empresas auditoras, que não possuem qualquer lastro com o Estado, e que foram contratadas pelas próprias empresas fiscalizadas, são um requisito e funcionam como um guia a ANM para autorizar ou manter a atividade minerária em determinada mina.

<sup>7</sup>“Os números levantados pela auditoria revelam que, do total do cadastro de barragens de rejeitos de mineração no Brasil inseridas na PNSB, tão somente 41% já foram vistoriados ao menos uma vez pelo DNPM, dado este especialmente relevante em se considerando a diretriz de elaborar planejamento de longo prazo com vistas a abarcar a totalidade de barragens em quatro anos”. (TCU, 2015, p. 29). No momento do rompimento da Barragem de Córrego do Fundão no Município de Brumadinho em 2019, a ANM contava com apenas 35 fiscais para a fiscalização de todas as barragens de rejeitos de minério semelhantes em todo o país. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/01/30/pais-tem-apenas-35-fiscais-de-barragem-de-mineracao.htm>> Acesso em: 20 mar. 2022.



já entendeu que a fiscalização<sup>8</sup>, inerente ao poder de polícia<sup>9</sup> do Estado, pode ser realizada por particulares.

Para o STJ, somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público<sup>10</sup>.

O grande problema que surge com a transferência da atividade fiscalizatória é a possibilidade de convivência entre o particular que fiscaliza e o fiscalizado.

Nesse sentido, o Relatório Final da CPI do Senado Federal sobre o rompimento da Barragem 1 de Córrego do Feijão em Brumadinho também revelou que:

Os fatos e evidências listados abaixo abrangem o período de quase dois anos antes da tragédia, confirmando que as Declarações de Condição de Estabilidade, elemento considerado fundamental para a segurança de uma barragem, mostram diversos vícios: interferências indevidas na elaboração dos laudos, por parte da empresa auditada; permissividade excessiva, ao assinar laudos de estabilidade condicionados a correções que nunca foram feitas, por parte da empresa auditora; conflitos de interesses através de múltiplos contratos, no caso da empresa TÜV SÜD. Um processo de auditoria

---

<sup>8</sup>ALEXANDRINO, assim como a maior parte da jurisprudência, entendem que o poder de polícia pode ser separado em fases distintas, sendo elas: 1- legislação; 2- consentimento; 3- fiscalização e; 4- sanção. Alexandrino descreve os chamados ciclos do Poder de Polícia com uma clareza ímpar:

“A ordem de polícia corresponde à legislação que estabelece os limites e condicionamentos ao exercício de atividades privadas e ao uso de bens. A ordem de polícia sempre deve estar presente e é a fase inicial de qualquer ciclo de polícia. Em razão do postulado da legalidade, a ordem primária estará invariavelmente contida em uma lei, a qual pode estar regulamentada em atos normativos infralegais que detalhem os seus comandos, a fim de permitir a correta e uniforme observância da lei pelos administrados e pela própria administração que lhe dará aplicação. O consentimento de polícia se traduz na anuência prévia da administração, quando exigida, para a prática de determinadas atividades privadas ou para determinado exercício de poderes concernentes à propriedade privada. Conforme já estudado, essa anuência (consentimento) se materializa nos atos administrativos denominados licenças e autorizações. É importante ressaltar que a fase de consentimento não está presente em todo e qualquer ciclo de polícia. O uso e a fruição de bens e a prática de atividades privadas que não necessitem de obtenção prévia de licença ou autorização podem perfeitamente estar sujeitos a fiscalização de polícia e a sanções depolícia, pelo descumprimento direto de determinada ordem de polícia (lei ou regulamento de polícia). A fiscalização de polícia é a atividade mediante a qual a administração pública verifica se está havendo o adequado cumprimento das ordens de polícia pelo particular a elas sujeito ou, se for o caso, verifica se o particular que teve consentida, por meio de uma licença ou de uma autorização, a prática de alguma atividade privada está agindo em conformidade com as condições e os requisitos estipulados naquela licença ou naquela autorização. A sanção de polícia é a atuação administrativa coercitiva por meio da qual a administração, constatando que está sendo violada uma ordem de polícia, ou que uma atividade privada previamente consentida está sendo executada em desacordo com as condições e os requisitos estabelecidos no ato de consentimento, aplica ao particular infrator uma medida repressiva (sanção), dentre as previstas na lei de regência”. (ALEXANDRINO, 2011, p. 243/244)

<sup>9</sup> Hely Lopes Meirelles (2006, p. 131) define poder de polícia como “ faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

<sup>10</sup> Contudo, há de se frisar que o tema não está pacificado e em recente decisão o STF na ADI 1717 entendeu pela indelegabilidade de atividade típica de Estado a entidade privada. (ADI 1717, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002)



viciado, pelos dois lados, onde o objetivo maior parecia ser a obtenção da exigência formal, que era o laudo de estabilidade, ao invés de privilegiar uma análise rigorosa da segurança das barragens. (SENADO, 2019, p. 187).

Dessa feita, desastres recentes envolvendo a mineração demonstram que a transferência da atividade fiscalizatória para particulares pode contribuir para o um cenário de risco<sup>11</sup> para sociedade, e elevação da sensação de ineficiência do aparato estatal no seu mister de proteção da população.

Os recentes desastres com barragens de rejeito realçam a necessidade de se analisar até que ponto as atividades estatais podem ser repassadas a particulares.

Relatório do Tribunal de Contas da União (2016, p. 56) constatou que “a ação fiscalizatória do DNPM foi falha e omissa em monitorar e acompanhar as ações de segurança efetivadas pela Samarco no caso da Barragem do Fundão”.

Diante do exposto, as palavras de Nunes fazem sentido ao explicar que:

O chamado estado regulador revela-se, afinal, um estado pseudo-regulador (ou um pseudo-estado regulador), um estado que renuncia ao exercício, por si próprio, dessa ‘função reguladora’, inventada para responder à necessidade de, perante a ‘privatização’ do próprio estado, salvaguardar o interesse público. E, como se tal não bastasse, transfere essa função reguladora para entidades ‘independentes’, que se querem ‘politicamente puras’, atuando apenas em função de critérios técnicos. Em vez de estado regulador, mais parece um estado enganador, trazido, envolto em poeira, pelos ventos neoliberais dominantes. (NUNES, 2012, p. 5).

As mudanças ou crises enfrentadas pelo Estado moderno foram originadas exatamente pela saturação de um modelo que não funcionava mais. A ineficiência da forma de ser do Estado Absolutista, do Estado Liberal, do Estado de Bem Estar Social tornou-se insustentável em um momento e culminou pela transformação na forma de ser do Estado. A função reguladora do Estado neoliberal passa por uma crise em razão da ineficiência de suas agências reguladoras, assim como apresentado nesta pesquisa no que se refere à ANM no que compete a sua função fiscalizadora.

Assim como a prestação de serviços públicos deixou de ser exercida diretamente pelo Estado em vários setores da economia, ante a própria ineficiência do Estado, agora começa a

---

<sup>11</sup>GUIVANT, Julia S. **A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck**: entre o diagnóstico e a profecia. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 16, abril/2001, p. 95-112. Disponível em: < <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/188/184> >. Acesso em: 17 abr. 2022.



se perceber que a própria função fiscalizadora, inerente ao poder regulador, não consegue atingir os anseios da sociedade. Desastres recentes põem em xeque se o Estado é capaz de fiscalizar a atividade minerária, a fim de se evitar que novos danos ao meio ambiente e as pessoas possam ocorrer.

Até mesmo por isso, começa-se a discutir se seria possível a transferência da atividade fiscalizadora à particulares, já que a ineficiência da ANM demonstra-se um problema crônico e de difícil resolução a curto ou médio prazo. Percebe-se que a atuação direta do Estado em setores da economia volta a se tornar cada vez menos intensa, cabendo apenas a execução da função reguladora ao estabelecer os regulamentos mínimos para cada setor da economia<sup>12</sup>, mas não necessariamente executando a função de fiscalização.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Neoliberal é fruto de uma evolução histórica sofrida pelo Estado, e que em uma visão de Estado Moderno, iniciou-se no Estado Absolutista.

O Estado passou por diversas transformações ou crises, adquirindo uma feição menos intervencionista no Estado Liberal, e com maior atuação do Estado no chamado *Welfare State*.

No neoliberalismo há uma reestruturação na forma de intervenção estatal no domínio econômico, em que o Estado abstém de executar diretamente os serviços públicos e passa a exercer, primordialmente, a função de regulador. Há uma verdadeira redução do papel do Estado no exercício direto da atividade econômica por intermédio da liberação dos setores anteriormente sujeitos aos regimes de monopólios, e o fortalecimento dos poderes regulatórios,

---

<sup>12</sup> Quanto à atuação do setor privado na fiscalização, a Comissão externa de Brumadinho da Câmara dos Deputados aprovou a apresentação de vários projetos, e dentre eles, a obrigatoriedade de os órgãos fiscalizadores criarem um sistema de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas habilitadas a atestar a segurança de barragens, ou seja, a função de atestar a segurança da barragem seria controlada pelo Estado, mas exercida por um particular. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/557145-comissao-externa-de-brumadinho-aprova-relatorio-com-propostas-sobre-seguranca-de-barragens/>> Acesso em: 28 mar. 2022.



tal como aconteceu com a quebra do regime de monopólio da estatal Vale do Rio Doce e a reestruturação da DNPM, atual ANM.

As crises ou transformações sofridas pelo Estado foram provocadas pela ineficiência do próprio Estado, e diante dos recentes desastres socioambientais ocorridos nos municípios de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais, e a comprovação de que houve efetiva falha na fiscalização pela ANM, pode-se indagar se estaria ocorrendo uma nova crise do Estado na perspectiva de que o STJ já permitiu que a atividade fiscalizatória seja realizada por particulares, e um projeto de Lei para que empresas auditoras privadas sejam cadastradas pelo Estado para prestar o serviço de elaboração de Laudo de Condição de Estabilidade.

A crise de credibilidade do setor minerário instalada no Brasil pode ser propulsora de uma nova crise do Estado na medida em que a agência reguladora responsável pela regulação e fiscalização do setor mostra-se ineficiente na tentativa de evitar novos desastres ambientais. Uma nova saída pode se dar com uma nova transformação do Estado passando a repassar seu mister fiscalizatório à particulares visando a eficiência na prestação de serviços públicos e evitando que novos desastres possam ocorrer.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. 19 ed. São Paulo: MÉTODO, 2011.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2ª ed. Col. Estado e Constituição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2011.

Brasil. Agência Nacional de Mineração. **Anuário Mineral Estadual - Minas Gerais / Coord. Técnica de Marina Dalla Costa et al.; Equipe Técnica por Carlos Antônio Gonçalves de Jesus et al.** – Brasília: ANM, 2019.

Brasil. Agência Nacional de Mineração. **Informe Anual 2021**. Disponível em: <file:///C:/Users/amanda/Desktop/arrecadacao-da-cfem-por-gerencias-regionais-2021-ate-janeiro.pdf> Acesso em: 05 abr. 2022.





Brasil. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Anuário Mineral Brasileiro: Principais Substâncias Metálicas / Coord. Geral Wagner Fernandes Pinheiro, Osvaldo Barbosa Ferreira Filho, Carlos Augusto Ramos Neves; Equipe Técnica por Marina Dalla Costa... [et. Al.]; – Brasília: DNPM, 2018.**

BUFFON, Marciano; COSTA, Bárbara Josana. Do Estado de Bem-Estar Social para o neoliberalismo. *In: Rev. Estudos Legislativos*, ano 8, n. 8, Porto Alegre, 2014, p. 103-127.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. SENADO FEDERAL. **Relatório Final**. Relator: Carlos Viana. Aprovação em 02 jul. 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2246&tp=4>> Acesso em 06 abr. 2022.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do estado regulador. *In: Novos estud. CEBRAP*, n. 76, São Paulo, 2006, p. 139-156.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

NETO, Eurico Bitencourt. Estado social e administração pública de garantia. *In: Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. Vol. 8, n. 1, Curitiba, 2017, p. 289-302.

NUNES, António José Avelãs. **O capitalismo e suas máscaras**. 2a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

NUNES, António José Avelãs. O estado regulador e o ‘modelo social europeu. *In: Conferência proferida na Academia Brasileira de Ciências Jurídicas* (abril/2012). Disponível em: <[https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/conf\\_6.pdf](https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/conf_6.pdf)> Acesso em: 03 abr. 2022.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado regulador e garantidor em tempos de crise e o direito administrativo da regulação. *In: Revista Digital de Direito Administrativo*. Vol. 3, n. 1, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, São Paulo, 2016, p. 163-183.

Pscheidt, Kristian Rodrigo. A garantia constitucional do Neoliberalismo. *In: Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.2, 2º quadrimestre de 2016, p. 480- 507. Disponível em: <[http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/redir/article/viewFile/2237/pdf\\_1](http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/redir/article/viewFile/2237/pdf_1)>. Acesso em: 02 abr. 2022.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. A crise do estado social na europa ocidental e na américa latina contemporânea e a precarização dos direitos fundamentais sociais: um estudo a partir das referências brasileiras e portuguesa. *In: Nucleus*, vol. 13, n. 1, Ituverava, SP, 2016, p. 319-326.

ROSA, Ádima Domingues da. Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90. Dissertação de Mestrado: **Faculdade de Filosofia e Ciências**, Marília, Universidade Estadual Paulista – UNESP. 146 p. 2018.

RUIZ, Ricardo Machado; DINIZ, Clélio Campolina. **Documento Síntese: Minas e Mineração no Século XXI. Fórum Desenvolvimentos e Tecnologias para Sustentabilidade Econômica e Ambiental**. 2016. Disponível em: <https://www.indi.mg.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Relat%C3%B3rio-S%C3%ADntese-I-F%C3%B3rum-Minas-e-Minera%C3%A7%C3%A3o-no-S%C3%A9culo-XXI.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.





SILVA, Cristina Alves da; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Uma análise do aspecto regulador do Estado brasileiro à luz do papel das agências reguladora. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 268, Rio de Janeiro, jan./abr. 2015, p. 153-185.

SILVA, Rebeca Gomes de Oliveria; FREITAS, Emile Nycole Carvalho de; SILVA, Maria das Graças e. Estado Neodesenvolvimentista enquanto estado regulador: a propagação de megaprojetos como medida anticíclica. *In: Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, Vitória, 2018.

THOMÉ, Romeu. A função social da CFEM - compensação financeira por exploração de recursos minerais. *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 55, jul-set/2009. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/59aa59814e06cb5bac839bd7d06aea9f.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2022.

Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional exposição da administração pública federal a fraude e corrupção na administração. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/risco-de-exposicao-a-fraude-e-corrupcao-na-administracao.htm>> Acesso em: 08 abr. 2022.

